



# UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica  
Dottorato di ricerca in Urbanistica e Pianificazione Territoriale – 21° Ciclo –  
Anno Accademico 2007/08



**“La gestione securitaria degli spazi urbani come deriva delle politiche integrate di sicurezza urbana: i casi di Barcellona e Bologna”**

*Coordinatore del Collegio dei Docenti:* **Prof. Attilio Belli**

*Tutor:* **Prof. Giovanni Laino**  
*Dottorando:* **Angelino Mazza**



# Indice

## Introduzione

### PARTE PRIMA

---

1. Alcune considerazioni sulla crisi della città e il ruolo della pianificazione spaziale nella protezione degli ambienti urbani..... 13
  - 1.1 Città, spazio pubblico e cittadinanza
  - 1.2 La crisi della città e la nuova questione urbana
  - 1.3 Nuove politiche urbane per la rigenerazione delle città
  - 1.4 Paure urbane e domanda di sicurezza.
  - 1.5 Struttura della ricerca.
2. Il quadro teorico della sicurezza/insicurezza..... 85
  - 2.1 Il quadro teorico generale: le basi concettuali.
  - 2.2 Le teorie sulla criminalità.
  - 2.3 La costruzione sociale dell'insicurezza nella modernità.
  - 2.4 Le paure e gli spazi urbani frammentati.
  - 2.5 Sicurezza/insicurezza paradigmi a confronto.
3. Città e lo spazio pubblico. Forme dell'insicurezza urbana..... 123
  - 3.1 La forma della città e dello spazio pubblico nella modernità.
  - 3.2 La crisi dello spazio pubblico e la sicurezza urbana.
  - 3.3 Le forme dell'insicurezza urbana: le incivilities, la microcriminalità e i reati spaziali.

### PARTE SECONDA

---

4. L'approccio alle politiche di sicurezza urbana e le azioni dei governi locali..... 147
  - 4.1 Politiche di sicurezza e governo locale.
  - 4.2 Le politiche di sicurezza urbana: le diverse teorie ed approcci.
  - 4.3 La glocalizzazione della sicurezza.
  - 4.4 Le politiche locali di sicurezza: la sfida e il paradigma dell'integrazione.

### PARTE TERZA

---

5. Gli aspetti locali delle politiche di sicurezza urbana: l'esperienza delle città di Barcellona e Bologna. Alcune riflessioni comparate..... 181
  - 5.1 Le politiche di prevenzione in Europa.
  - 5.2 Il ruolo delle Regioni nelle politiche di sicurezza urbana: il caso della Catalogna e dell'Emilia Romagna.
  - 5.3 Come cambia il problema: dai *microspazi* della sicurezza alla trasformazione dei modelli locali e dalla privatizzazione del fenomeno al marketing della sicurezza.
  - 5.4 I due casi di studio a confronto: le politiche di sicurezza a Bologna e Barcellona.

### PARTE QUARTA

---

6. Conclusioni. La valutazione delle politiche integrate della sicurezza: verso una deriva securitaria nel governo degli spazi urbani. .... 259
  - 6.1 Il bilancio e la valutazione delle politiche integrate di sicurezza.
  - 6.2 La debolezza delle politiche integrate di sicurezza urbana: verso nuove politiche pubbliche di settore.
  - 6.3 Il ruolo dello spazio pubblico nella costruzione sociale della sicurezza

## Bibliografia





# Introduzione

*.....tali politiche punitive sono sostenute  
a tutto campo da un discorso allarmista,  
se non catastrofista, sull' "insicurezza",  
animato da immagini belliche e diffuso fino alla  
saturazione dai media commerciali,  
dai grandi partiti politici e dai professionisti del  
mantenimento dell'ordine – poliziotti,  
magistrati, giuristi, esperti e fornitori di consulenze e  
strategie di "sicurezza urbana",  
che fanno a gara nel proporre rimedi  
tanto drastici quanto semplicistici  
E' un discorso fatto di generalizzazioni,  
di approssimazioni e di esagerazioni.....  
L. Wacquant, 2006*

*Chi può avere competenze per affrontare la questione della sicurezza?* Vorrei sottolineare che non è così chiaro ed evidente a quale sicurezza si aspiri e forse si sorvola troppo rapidamente sulle connessioni che esistono tra qualità della sicurezza e qualità della vita sociale. Le scelte delle strategie per la sicurezza sono collegate al progetto di società che ci si propone di realizzare per l'oggi e per il domani.

La nozione di sicurezza è particolarmente complessa e il modo di pensarla, descriverla, parlarne e comunicarla varia a seconda dei punti di vista e degli ambiti di intervento dei diversi soggetti (siano esse le istituzioni, gli organismi della società civile, la cittadinanza tutta o dei singoli individui).

Gli interrogativi di partenza della ricerca (*Capitolo primo*) sono stati stimolati dal riconoscimento di una crescente domanda di sicurezza variamente intesa ed orientata e da un'incertezza del sapere esperto nel dare risposte concrete alle nuove istanze sociali. Il tema della sicurezza nelle città si è consolidato sullo sfondo di una crescente rilevanza della crisi del governo urbano e delle difficoltà del pensiero urbanistico nel confrontarsi con una domanda sociale sempre più differenziata ed esigente.

La città rappresenta il campo naturale dove la paura per la criminalità si diffonde e dove si dispiegano i suoi effetti; sotto questa spinta, la città sta cambiando profondamente nelle forme, nelle modalità organizzative, nei comportamenti individuali e collettivi. Uno dei temi emergenti dell'attuale crisi è, sul piano sociale, la diffusione di nuove insicurezze e, sul piano disciplinare, un rinnovato interesse per le *nuove* tematiche della "sicurezza" (ed in particolare *sicurezza urbana nell'era della globalizzazione*). Le città vengono percepite come sempre più insicure e pericolose; si parla in continuazione di aumento della criminalità e incremento della violenza (in particolare legata alla presenza di immigrati sul territorio) ma, oltre all'inattendibilità e alla discrezionalità con cui i dati vengono raccolti, si reputa che quello che cambi sia la percezione, più che i dati oggettivi. Il discorso sulla sicurezza viene analizzato secondo l'accezione *foucaultiana*, appunto, di discorso: come prodotto collettivo, produzione sociale. La sua verità non risiede nella sua corrispondenza alla realtà delle cose, ma alla sua aderenza al mondo vissuto, al suo essere *veridico*. Analizzare le richieste di sicurezza della popolazione facendo esclusivo riferimento all'andamento dei tassi di criminalità o delle "inciviltà urbane", è un'operazione che rischia di essere meccanicistica e positivista, nonché limitata e fuorviante. La città rappresenta principalmente il teatro nel quale questi

processi hanno luogo, in cui queste contraddizioni si manifestano in maniera concreta e tangibile modificando l'equilibrio fra spazio pubblico e privato (a discapito del primo) e connotando lo spazio urbano verso la frammentazione sociale. In questo modo anche lo spazio pubblico si configura sempre meno come spazio di incontro, di confronto e di scambio, e quindi sempre meno spazio politico e di conflitto strutturato, rimane semplice area di passaggio e transito da un luogo determinato all'altro.

Partendo dalla centralità acquisita della nozione "sicurezza urbana" all'interno delle politiche di gestione e trasformazione del territorio (*Capitolo terzo*), la ricerca ha innanzitutto indagato i diversi approcci teorici e metodologici relativi a questi temi.

La dimensione della sicurezza di fatto si colloca in un crocevia su cui convergono da una parte i processi di acquisizione del *capitale sociale* (dove il protagonista è la società civile) e dall'altra gli interventi di *law enforcement* (dove i protagonisti sono le istituzioni a vario livello e competenza). Questo approccio tenta di ridurre la distanza tra due versanti: quello costruito dall'azione volta a garantire l'obbedienza alle leggi ed a contrastare il crimine (*law enforcement-crime control-security*) e quello costituito dall'azione di prevenzione promossa dai meccanismi di coesione interni alla comunità (*safety-capitale sociale*) e dall'offerta di servizi pubblici. Con questo viene evidenziata la necessaria complementarità tra i due versanti di azione.

L'utilizzo del termine "politica per la sicurezza" (*Capitolo quarto*) indica un comune denominatore dato da un approccio globale ed interdisciplinare al tema: nello specifico, il significato di sicurezza urbana non coincide unicamente con il concetto di norma e provvedimento per "l'ordine pubblico" o per la "pubblica incolumità" (sicurezza pubblica) ma assume significato più ampio di bene pubblico.

#### La tesi

*Le politiche di sicurezza, ideate e implementate da alcune città capofila del Forum Europeo per la sicurezza urbana, hanno avuto – negli ultimi dieci anni, soprattutto nella gestione degli spazi pubblici - una deriva securitaria, rivelando le difficoltà e le debolezze dell'approccio integrato che si proponevano di assumere come strumento alternativo ed efficace.*

In una prima fase dello studio sono stati demarcati più approfonditamente gli obiettivi, definendo i termini di *sicurezza/insicurezza* (*Capitolo secondo*). Ci si è imposto di utilizzare con maggiore esattezza questi concetti in funzione delle trasformazioni riguardanti gli spazi, le relazioni economiche e di potere, le condizioni lavorative, i vecchi e nuovi conflitti sociali e i modelli e le tecniche di prevenzione e di sicurezza. Va inoltre considerato che questi concetti esistono e si modificano in funzione di momenti e situazioni concrete e per questo devono essere considerati come concetti dinamici e complessi condizionati dal proprio ambiente e contesto. Questo in relazione alle problematiche emergenti che non possono essere ricondotte in modo univoco ai fenomeni criminali, ma abbracciano questioni relative al disordine urbano, alla presenza di specifici gruppi sociali (in particolare immigrati clandestini, senza fissa dimora), alle problematiche di coesione sociale ed alle questioni legate alla crisi dello stato sociale, alla globalizzazione economica, ai conflitti d'interesse nell'uso dello spazio e del tempo della città e alla crescente e sempre più diffusa percezione di insicurezza.

La prima scelta è stata la delimitazione del campo d'interesse al *confronto tra politiche e pratiche di sicurezza urbana, l'uso degli spazi pubblici e l'azione dei governi locali* (*Capitolo terzo*). E' apparso, altresì, evidente effettuare una riflessione sulle dinamiche di trasformazione sociale ed urbana per avviare un *processo di ricomposizione dell'azione pubblica locale*. Lo *spazio pubblico* diventa metafora della città: della città come *bene pubblico* (Ferraro, 1990), la sintesi del paradigma resta nella relazione tra pubblico, spazio pubblico e uso pubblico. E' stato messo in discussione questo modello d'azione proposto dai governi locali, analizzando criticamente l'orientamento degli stessi ad investire in pratiche di polizia locale che diventa dominante nelle politiche di sicurezza locali, in considerazione di:

- assenza o debolezza di politiche sociali;
- la mancanza di altre forme di politiche pubbliche capaci di trovare nella dimensione “urbana” lo spazio per integrarsi e coordinarsi (il riferimento è alle politiche pubbliche e ai servizi urbanistici/territoriali).

Di seguito è stato affrontato il tema della crisi dello spazio pubblico e il ruolo assunto dalla sicurezza urbana attraverso i diversi processi di esclusione e privatizzazione della città: il ruolo dei grandi centri commerciali che tendono ad accumulare differenti funzioni urbane, dei quartieri residenziali chiusi ad uso pubblico, dei servizi di carattere pubblico privatizzati, fino alla privatizzazione più imponente rappresentata dalle forme di controllo e di sicurezza del territorio.

La sicurezza ha un’influenza determinante sull’uso degli spazi urbani da parte dei cittadini: influisce sulla vitalità degli spazi pubblici, sull’uso dei parchi, sulle uscite quotidiane, sullo shopping, sulla partecipazione alla vita culturale. Se la città non è sicura la gente modifica le proprie abitudini di vita, e l’uso quotidiano della città. Questa tendenza, mira a sostituire in certi campi la relazione oggettiva tra lo Stato ed i cittadini (relazione securitaria in un contesto burocratico-amministrativo-gestionale) con il confronto soggettivo tra gruppi sociali differenti. La crisi dello spazio pubblico, frutto del disinteresse e dell’incapacità del governo di alcune grandi città di risolvere i problemi socioeconomici ed inoltre, connessa alla continua sovraesposizione mediatica della pericolosità di coloro che vivono o occupano questi spazi, risulta uno dei temi rilevanti della ricerca, denotando proprio l’incapacità dell’azione pubblica nella gestione dei conflitti sociali presenti. La soluzione più frequentemente adottata è stata quella di praticare un approccio di “*igienismo sociale*”, un estremo tentativo per risanare la città, allontanando gli “esclusi”, una moltitudine in rapida crescita di categorie: immigrati sgraditi, mendicanti invadenti, ospiti non invitati nelle nuove *gates community* con accesso controllato, abitanti di banlieue e di ghetti urbani nei centri cittadini, persone che vivono di precarietà lavorativa e sociale, etc.

Inoltre, è stato verificato che, nonostante ci siano casi di diminuzione complessiva della criminalità, il senso di disagio dei cittadini negli spazi urbani e la domanda sociale di sicurezza, rimangono invariati e tendenzialmente crescono.

Le “*ipotesi delle inciviltà*”, ci aiutano a comprendere questo fenomeno. La presenza, e soprattutto la permanenza per lunghi periodi, di “*segni di inciviltà*” che marcano gli spazi pubblici delle città, provocano un progressivo allontanamento dei cittadini da tali spazi, ne compromettono il senso di appartenenza e di attaccamento al territorio, condizione che per gli aspetti percettivi viene valutata (in particolare dalle categorie più deboli) come indizio per una minaccia. Dalla complessità della situazione emerge la considerazione che, collocando le politiche di sicurezza nel proprio contesto, si evidenzia l’ambiguità che circonda le trasformazioni della materia sia a livello interno dei progetti di sicurezza (incapaci di integrare i diversi elementi di prevenzione situazionale e sociale), che nelle interrelazioni tra le autorità locali e nazionali.

Il conflitto istituzionale tra Stato, Regioni e Comuni e la mancanza di una nitida definizione di ruoli, ha modellato la forma e lo stile delle politiche di sicurezza che ricorrono spesso a un *mix* di misure sociali e di prevenzione situazionale (con rimarchevole influenza delle esperienze francesi e soprattutto di quelle anglosassoni), evidenziando notevoli carenze strutturali che fanno perdere l’originale carattere integrativo.

L’obiettivo generale della tesi è stato quello di verificare l’inidoneità e/o la irrealizzabilità di politiche di sicurezza urbana, effettivamente di tipo integrato, in due città capofila del Forum europeo, ove il trattamento degli spazi pubblici ha assunto sostanzialmente i caratteri delle politiche securitarie. Tale considerazione è stata fatta secondo tre aspetti principali:

- il bilancio delle politiche *integrate* di sicurezza (in generale e nei casi analizzati);
- i *limiti* e gli *effetti* delle politiche *integrate* di sicurezza urbana, nei due casi;

- la disciplina dei conflitti sull'uso dello spazio pubblico;

Da tali elaborazioni sono sorti elementi per una *critica* all'adozione comune dell'approccio *integrato* delle problematiche di sicurezza urbana che prevalentemente si dovrebbero fondare proprio sul *farsi carico* della loro complessità; un approccio che dovrebbe superare una definizione di sicurezza come sola assenza di minaccia, capace di proporre un paradigma alternativo ispirato da una idea di (in)sicurezza come un fenomeno multifattoriale, da principi di vicinanza delle istituzioni ai cittadini e di allargamento dei diritti di cittadinanza.

Anche se non è stato affrontato l'analisi delle politiche messe in campo da parte dei governi europei, nazionali e locali si è ritenuto opportuno dedicare alcune riflessioni al tema constatando che, in realtà, in Europa, non esistono politiche di sicurezza che possono identificarsi come vere e proprie politiche di prevenzione e nemmeno puramente di repressione. Si è trattato di una premessa necessaria per introdurre i due *studi di caso* (le città di Bologna e Barcellona), utili per comprendere la trasformazione e il percorso comune assunto nell'attualità. Da ciò è emerso che nel tempo, nelle due città, le politiche prevalentemente di prevenzione si sono trasformate in politiche prevalentemente di repressione (*Capitolo quinto*).

### Metodologia della ricerca

Nella costruzione dello "sfondo teorico generale" (*Capitolo secondo*), è risultato necessario approssimarsi all'argomento attraverso lo studio delle teorie sulla criminalità ed in particolare delle teorie del controllo sociale e della criminologia sociologica in generale. In questa sezione sono stati trattati gli aspetti teorici della criminologia sviluppata negli Stati Uniti nei primi anni del XX secolo e di come hanno influenzato la criminologia sociologica in Europa. Successivamente, sono stati esposti gli orientamenti che vengono considerati i riferimenti teorici portanti delle odierne politiche di sicurezza urbana, sono stati ricostruiti i principi fondamentali, lo sviluppo e le attuali prospettive del *realismo criminologico di sinistra* (una corrente più che una teoria sulla criminalità) che tanto ha influenzato e condizionato, anche se implicitamente, le politiche di sicurezza urbana in Italia.

L'analisi è proseguita attraverso l'esplorazione dei *casi studi* di Barcellona e di Bologna (*Capitolo quinto*), che ha permesso di comprendere la realtà, gli indicatori e le radici culturali e di interpretare le attuali difficoltà presenti nel dibattito scientifico ed amministrativo. Due realtà scelte in un panorama normativo e legislativo ben avanzato nel campo sia della Regione Emilia Romagna che della Comunità Autonoma della Catalogna.

L'obiettivo è stato quello di verificare e dimostrare come, le politiche di sicurezza, ideate e implementate da alcune città capofila del Forum Europeo per la sicurezza urbana, hanno avuto – nell'ultimo decennio soprattutto nella gestione degli spazi pubblici - una deriva securitaria, rivelando le difficoltà e le debolezze dell'approccio integrato che si proponevano di assumere come strumento alternativo ed efficace.

La logica comparativa risulta utile per rispondere ad alcune istanze rilevanti, come nonostante le grandi trasformazioni urbane, la "questione sicurezza" non ha risolto i problemi collegati all'uso dello spazio pubblico, ed ancora, la tendenza costante dei governi locali nella gestione "securitaria" di questi spazi considerata come "materia esclusiva" delle singole amministrazioni locali e l'unica "via" praticabile, ed infine, come il "governo del bene pubblico" (a livello locale) della sicurezza per avere azioni amministrative complesse non ha prodotto una radicale trasversalità rispetto all'assetto delle competenze amministrative e politiche esistenti, dovuti anche alla mancanza di competenze per affrontare a livello locale la questione.

L'ultima parte è stata riservata alle conclusioni (*Capitolo sesto*), attraverso il bilancio e la valutazione delle politiche integrate di sicurezza, verificando proprio la debolezza delle

politiche *integrate* di sicurezza urbana messe in campo dalle amministrazioni locali e il ruolo dello spazio pubblico nella costruzione sociale della sicurezza.

Le politiche di sicurezza in Italia, come del resto in altri paesi europei, mostrano chiaramente segni di ambivalenza che caratterizzano questo nuovo approccio ai problemi di criminalità e del suo controllo, emblema del passaggio dallo Stato del Welfare a quello del neoliberismo. In sintesi, possiamo sostenere che alcune città capofila del FESU non hanno ancora espresso una politica di governo locale del bene pubblico della sicurezza. Hanno certamente conosciuto in questa ultima decade azioni di governo della sicurezza (alcune apprezzabili, altre meno), ma non messo in campo una chiara politica di governo.

Sembra dunque scomparire la possibilità di un modello unico di sicurezza, da applicare a prescindere dal contesto, mentre si delineano politiche di *governance* della sicurezza che tengono conto di una pluralità di condizioni storiche, politiche, sociali e culturali, tutte da coordinare per avere una sicurezza realizzabile e multidisciplinare. Anche se l'urbanistica e la pianificazione risultano incapaci di risolvere questi problemi possono comunque contribuire a non aggravarli. L'uso differenziato degli spazi pubblici è un dato rilevante che bisogna considerare sia nel disegno che nell'integrazione socioculturale e non solo in termini di percezione securitaria.



# PARTE PRIMA

*Alcune considerazioni sulla crisi della città e il ruolo della  
pianificazione spaziale nella protezione degli ambienti urbani*

*Il quadro teorico della sicurezza/insicurezza*

*Città e lo spazio pubblico. Forme dell'insicurezza urbana*





# 1. Alcune considerazioni sulla crisi della città e il ruolo della pianificazione spaziale nella protezione degli ambienti urbani.

*La semiotica totalitaria dei bastioni e delle palizzate,  
dei vetri a specchio e dei passaggi pedonali  
sopraelevati, rifiuta qualsiasi affinità  
fra i diversi ordini umani e architettonici.(...)  
questa è l'arcisemiotica della guerra di classe.  
(Mike Davis, Città di Quarzo)*

## 1.1 Città, spazio pubblico e cittadinanza

In quello che è probabilmente uno degli articoli più famosi della sociologia americana, Louis Wirth, erede di Simmel e di Park, scrive: *"La città ha rappresentato sul piano storico il crogiuolo di razze, genti e culture, ed un terreno di coltura assai favorevole a nuovi ibridi, biologici e culturali. Essa non ha solo tollerato, ma premiato le differenze individuali. Ha messo insieme individui provenienti dagli estremi della terra proprio perché differenti, e quindi reciprocamente utili, e non invece perché omogenei e con uguale formazione mentale"* (Wirth 1938, trad. 1998). In seguito Wirth, alla ricerca di una vera e propria definizione sociologica della città<sup>1</sup>, individua le tre categorie fondamentali della dimensione urbana: *size, density e heterogeneity*.

Con quest'ultima categoria, Wirth si riferisce alla struttura della stratificazione sociale urbana, più complessa e differenziata rispetto a quella di una società più integrata. Gli individui, all'interno di una società urbana, partecipano a molteplici circoli di natura diversa, a gruppi sociali differenziati, che inducono in genere a vedere l'instabilità e l'insicurezza come una norma. Pur adottando un punto di vista *integrazionista*, che incarna in maniera compiuta l'ideologia americana del *melting pot*, Wirth non sostiene una visione completamente ottimista della vita urbana, ma ne riconosce le problematiche e gli aspetti negativi<sup>2</sup>.

In particolare, Wirth sostiene che la convivenza di individui diversi tra loro nel contesto urbano sia inevitabilmente portatrice di conflitti. Il sociologo, pur preoccupandosi della tendenza alla segregazione presente in alcuni gruppi, sostiene che sia la distanza, la separatezza, ciò che può garantire la vita comune. L'idea di città che si evince da queste premesse è quella di una città che si limita al *"managing"* dei conflitti (Petrillo, 2000), mancando di offrire un'idea comune forte, integrante: non nel senso del livellamento delle differenze in un'unica grande ideologia, ma nel senso

---

<sup>1</sup> Le tesi di Wirth sono state oggetto di numerosi critiche, che in particolare ne evidenziavano la vacuità teorica. Si veda, fra gli altri, Mingione, 1988.

<sup>2</sup> A questo proposito, Saunders ha sostenuto che, sebbene Wirth non fosse un nostalgico della campagna, il suo lavoro abbia contribuito "a portare la teoria sociale più vicina alla nostalgia della vita campestre e dell'antiurbanesimo virulento, così caratteristico della cultura occidentale" (Saunders 1981, trad. 1998, 150).

della capacità di garantire uno spazio pubblico che permetta l'espressione della differenza e del dissenso.

Le città che Wirth ha davanti agli occhi sono le metropoli americane dei primi decenni del '900; parlare di città oggi, con tutte le trasformazioni socio-economiche che le hanno interessate e le interessano, implica il confronto con problemi e tematiche che, pur partendo dai dilemmi di cui parla Wirth, hanno raggiunto un grado di complessità impensabile a quei tempi.

Cercando di non cadere nell'ipocondria urbana che caratterizza una parte della teoria sociale contemporanea, cercheremo di delineare alcune tendenze che stanno interessando il panorama urbano occidentale, focalizzando l'attenzione sulle trasformazioni che lo spazio pubblico, fulcro della vita urbana e luogo dove l'eterogeneità si esprime in maniera più evidente, ha conosciuto e sta conoscendo negli ultimi decenni.

Se questi *trend* sono estremamente evidenti nel panorama americano, è importante vedere come anche in quello europeo si possano scorgere all'orizzonte avvisaglie di una deriva anti-urbana.

Il concetto di spazio pubblico avrà un ruolo importante nella trattazione, perciò è forse necessario darne una definizione, Alfredo Mela lo definisce così:

*“un territorio non appropriato da nessuno: è un punto di incontro su cui tutti possono accampare gli stessi diritti. Una strada, una piazza, un parco comunale sono di tutti e di nessuno in particolare; stabilire un contatto in quei luoghi non vuol dire certamente vedere annullate le disuguaglianze sociali, ma, quantomeno, significa trovarsi su di un terreno neutro, che non predetermina l'esito del confronto”<sup>3</sup>.*

Nel corso di questo capitolo vedremo che quella possibilità di *tutti* e di *ciascuno* di accampare gli stessi diritti sugli spazi sta subendo profondi processi di erosione, accennando al dibattito esistente nella teoria urbana contemporanea sulle differenze che le città europee presentano rispetto alle americane; in seguito, passeremo alla trattazione specifica dei temi della crisi della città e il ruolo della pianificazione spaziale nella protezione degli ambienti urbani, elementi base per lo sviluppo di questa ricerca.

### ***La città avventura di libertà***

Questo capitolo si articola intorno a tre concetti: città, spazio pubblico e cittadinanza. Tre concetti che possono sembrare quasi ridondanti, supposto che la città è prima di tutto uno spazio pubblico, un luogo aperto in cui significativamente confluiscono tutti i tipi di flussi (Bauman, 2002). Invece la cittadinanza è storicamente lo statuto della persona che abita la città (Borja, 2003), una creazione dell'uomo in cui si possa vivere liberi e uguali.

Si può anche aggiungere che questi concetti appartengono a discipline differenti o per lo meno corrispondono a concetti che formano parte di sistemi teorici distinti. La città è del resto, una realtà storico-geografica, socioculturale, politica, una concentrazione umana e diversa (*urbs*), dotata di identità o di tratti comuni e con una vocazione di autogoverno (*civitas, polis*).

Lo spazio pubblico è un concetto proprio dell'urbanistica che a volte si confonde (erroneamente) con gli spazi verdi, le attrezzature o il sistema della viabilità, però è

<sup>3</sup> Mela A., Roma 1996, *“Sociologia delle città”*, Carocci Editore, p 156.

anche utilizzato nella filosofia politica come luogo di rappresentazione e di espressione collettiva della società.

La cittadinanza è un concetto proprio del diritto pubblico, che per di più si è emancipato rispetto alla città XVIII secolo, per vincolarsi allo Stato o alla nazione, come Enti che conferiscono e riconoscono questo statuto. Il concetto di cittadinanza si è esteso ad altri campi e oltre alla cittadinanza civile e politica si parla di cittadinanza sociale, amministrativa, culturale, lavorativa, etc.

Questo vuol dire che siamo di fronte a concetti che, da un lato, tendono a confondersi (o a racchiudersi gli uni dentro gli altri) e dall'altro a confonderci per la propria tendenza espansiva essendo oggi considerati solitamente con più significati.

L'ipotesi che ci accompagna in questa prima parte della ricerca è quella di considerare che questi tre concetti sono tra di loro relazionati dialetticamente, che nessuno di loro può esistere senza gli altri e che la nostra vita dipende in buona parte da questa relazione. I valori vincolati alla città, quelli di libertà di coesione sociale, di protezione e di sviluppo dei diritti individuali e di espressione e costruzione di identità collettive, di democrazia partecipativa e di uguaglianza, dipendono dal fatto che lo statuto della cittadinanza sia una realtà materiale e non solo un riconoscimento formale.

Ed ancora che la città funzioni realmente come spazio pubblico, in senso fisico (centralità, mobilità, accessibilità sociale, zone sociali funzionalmente diversificate e strutturalmente sicure) ed in senso politico e culturale (espressione e rappresentanza comune, identità, coesione sociale, *safety* ed integrazione sociale).

### *Dialettica sulla città*

Questa concezione dialettica della città e della cittadinanza ci porta a non considerare come antagonismi insuperabili quelli che per il proprio carattere contraddittorio si presentano nell'analisi urbana. Per esempio:

- a. La cittadinanza come *status* che garantisce i diritti individuali e come insieme dei diritti collettivi. La città è storicamente riconosciuta come protettrice dei diritti dell'individuo, in tutte le sue dimensioni, dal diritto alla privacy, fino al diritto di ricevere assistenza in caso di necessità, dal diritto a partecipare alla gestione della città fino al diritto di rifugiarsi nella stessa. Però non esistono i soli cittadini: i diritti individuali hanno una dimensione collettiva; senza diritti e doveri collettivi reali non esiste città;
- a. La città è una realtà politico-amministrativa che non coincide con la realtà territoriale (agglomerazione), non funzionale (area metropolitana) e nemmeno, in molti casi con la società urbana (la segregazione e l'esclusione fanno sì che molti cittadini restano al di fuori delle "mura")<sup>4</sup> e nemmeno con l'immagine che i cittadini hanno di lei. Però questa complessità e questa polisemia sono sempre proprie della città, infatti la città ha una dinamica specifica che nasce dalla conflittualità generata da queste contraddizioni. Conflitti tra istituzioni, tra collettivi di popolazione ed ancora degli uni con gli altri, per esempio fanno sì che per quello che la città possiede è uno spazio pubblico dove esiste più cittadinanza generando più conflitti sull'uso dello spazio stesso.

---

<sup>4</sup> Sul concetto di cittadinanza e di popolazione si veda anche A. Cavalletti "La città biopolitica", cap. 3 – Principio di Popolazione. L'autore ripercorre un interessante rilettura storiografica del concetto, in particolare appare rilevante quando sottolinea: "la nozione di forza-gente si presenta dal suo primo emergere come concetto precisamente spaziale: si può parlare di sovrappopolazione o sottopopolazione poiché è apparsa una grandezza che si chiama non lo spazio del sito, o del giro delle mura, ma la moltitudine degli abitanti e la loro possanza". Infine per riprende il concetto di Augusto che si rivolgeva ai romani: "la città non consiste di case, pubbliche piazze, sono gli uomini che fanno la città".

- a. La città è un ente giuridico, una realtà sociale determinata dal diritto. Non solo perché questo determina la sua “istituzionalità”, ma soprattutto perché si riferisce allo *status* di cittadino, che suppone alla partecipazione nella costituzione delle istituzioni rappresentative e nelle politiche pubbliche. Però allo stesso tempo presuppone inevitabilmente momenti di illegalità per la risoluzione dei conflitti e la conquista di nuovi diritti o la costruzione di nuove istituzioni visto che la dinamica urbana (territoriale e sociale) impone di non poter realizzarsi sempre attraverso modalità legali già esistenti. La città è sempre più uno “stato formale di diritto e diritto reale alla trasgressione” (Borja, 2003).

### *La città come bene comune*

In Europa cresce il movimento che rivendica la città come bene comune. Che cosa significa questa espressione? Interrogiamoci sulle tre parole che la compongono.

*Città.* Nell’esperienza europea la città non è semplicemente un aggregato di case. La città è un sistema nel quale le abitazioni, i luoghi destinati alla vita e alle attività comuni (le scuole e le chiese, le piazze e i parchi, gli ospedali e i mercati ecc.) e le altre sedi delle attività lavorative (le fabbriche, gli uffici) sono integrate tra loro e servite nel loro insieme da una rete di infrastrutture che mettono in comunicazione le diverse parti tra loro e le alimentano di acqua, energia, gas. Essenziale perché un insediamento sia una città è che esso sia l’espressione fisica e l’organizzazione spaziale di una società, cioè di un insieme di famiglie legate tra loro da vincoli di comune identità, reciproca solidarietà, regole condivise.

*Bene.* La città è un bene, non è una merce. La distinzione tra questi due termini è essenziale per sopravvivere nella moderna società capitalistica. Bene e merce sono due modi diversi per vedere e vivere gli stessi oggetti. Un bene è qualcosa che ha valore di per sé, per l’uso che ne fanno, o ne possono fare, le persone che lo utilizzano. Un bene è qualcosa che mi aiuta a soddisfare i bisogni elementari (nutrirmi, dissetarmi, coprirmi, curarmi), quelli della conoscenza (apprendere, informarmi e informare, comunicare), quelli dell’affetto e del piacere (l’amicizia, la solidarietà, l’amore, il godimento estetico).

Una merce è qualcosa che ha valore solo in quando posso scambiarla con la moneta. Una merce è qualcosa che non ha valore in sé, ma solo per ciò che può aggiungere alla mia ricchezza materiale, al mio potere sugli altri. Una merce è qualcosa che io posso distruggere per formarne un’altra che ha un valore economico maggiore: posso distruggere un bel paesaggio per scavare una miniera, posso degradare un uomo per farne uno schiavo.

*Comune.* Comune non vuol dire pubblico, anche se spesso è utile che lo diventi. Comune vuol dire che appartiene a più persone unite da vincoli volontari di identità e solidarietà. Vuol dire che soddisfa un bisogno che i singoli non possono soddisfare senza unirsi agli altri e senza condividere un progetto e una gestione del bene comune. Ogni persona appartiene a più comunità, alla comunità locale, che è quella dove è nato e cresciuto, dove abita e lavora, dove abitano i suoi parenti e le persone che vede ogni giorno, dove sono collocati i servizi che adopera ogni giorno. Appartiene alla comunità del villaggio, del paese, del quartiere. Ma ogni persona appartiene anche a comunità più vaste, che condividono la sua storia, la sua lingua, le sue abitudini e tradizioni, i suoi cibi e le sue bevande. Appartenere a una comunità mi rende responsabile di quello che in quella comunità avviene, appartenere a una comunità rende altresì consapevoli della propria identità diversa da quella degli altri.

Nella città della tradizione europea sono sempre stati importanti gli spazi pubblici. Dalla città greca alla città romana fino alla città del medioevo e del rinascimento decisivo è stato il ruolo delle piazze: le piazze come il luogo dell'incontro tra le persone, ma anche come lo spazio sul quale affacciavano gli edifici principali, gli edifici destinati allo svolgimento delle funzioni comuni (il mercato, il tribunale, la chiesa e il palazzo del governo cittadino). Nelle piazze i membri delle singole famiglie diventavano cittadini, membri di una comunità. Lì celebravano i loro riti religiosi, si incontravano e scambiavano informazioni e sentimenti, cercavano e offrivano lavoro, accorrevano quando c'era un evento importante per la città: un giudizio, un allarme, una festa.

Dove la città era grande e importante, invece di un'unica piazza c'era un sistema di piazze: più piazze vicine, collegate dal disegno urbano, ciascuna dedicata a una specifica funzione: la piazza del mercato, la piazza dei signori, la piazza del duomo. Dove la città era organizzata in quartieri ogni quartiere aveva la sua piazza, ma erano tutti satelliti della piazza più grande, della piazza cittadina. Le piazze e le strade che le connettevano costituivano l'ossatura della città. Le abitazioni e le botteghe ne costituivano il tessuto. Una città senza le sue piazze era inconcepibile come un corpo umano senza scheletro.

Nei secoli appena passati sono accaduti eventi che hanno indebolito il carattere collettivo della città. Hanno prevalso concezioni dell'uomo, dell'economia, della società che hanno condotto al primato dell'individuo sulla comunità. Il suolo su cui la città era fondata era considerato patrimonio della collettività in molte regioni europee; nel XIX secolo, con il trionfo della borghesia capitalistica, è stato privatizzato. La speculazione sui terreni urbani ha portato a costruire sempre più edifici da vendere come abitazioni o come uffici, invece che servizi per tutta la cittadinanza, e a destinare sempre meno spazi agli usi collettivi. Devastante è stata l'espansione della motorizzazione privata nelle aree densamente popolate, dove sarebbe stato molto preferibile adoperare mezzi di trasporto collettivi. Le automobili hanno cacciato i cittadini dalle piazze e dai marciapiedi.

Il bisogno dei cittadini di disporre di spazi comuni è stato utilizzato per aumentare il consumo di merci. Le aziende produttrici di merci sempre più opulente e meno utili hanno costruito degli spazi comuni artificiali (dei *mall* o degli *outlet centers* o altre forme di creazione di spazi chiusi), piazze e mercati finti, privatamente gestiti, frequentati da moltitudini di persone che, più che cittadini (quindi persone consapevoli della loro dignità e dei loro diritti) sono considerati clienti (quindi persone dotate di un buon portafoglio).

Negli ultimi anni in molte città europee i fenomeni di degrado degli spazi comuni sono stati contrastati realizzando ampie zone pedonali, limitando il traffico automobilistico nelle città, sviluppando il trasporto collettivo, le piste ciclabili, i percorsi pedonali. Dove ciò non è accaduto la vita è diventata molto difficile soprattutto per bambini e anziani.

In tutte le città d'Europa sono nati movimenti e comitati che rivendicano una maggiore quantità e qualità di spazi comuni per rendere la città vivibile. Anche negli Stati Uniti si sono manifestate tendenze culturali e sociali per contrastare le conseguenze degli eccessi dell'individualismo. Da questo insieme di esperienze nascono proposte interessanti sui requisiti che devono caratterizzare spazi pubblici vivibili.

La progettazione architettonica e urbanistica sono necessarie per realizzare dei buoni spazi pubblici, piacevoli e utili. Ma la città e i suoi spazi non sono fatti solo di pietre e altri materiali inanimati: sono fatti soprattutto dalle relazioni che si stabiliscono tra le persone e gli spazi.

A partire dagli spazi pubblici, occorre porsi l'obiettivo di rendere davvero comune la città nel suo insieme: renderla finalmente la casa di una società dove le diverse parti

(distinte per lingua, origine, tradizione, etnia, condizione sociale, religione) si rispettino e comprendano che ciascuna di esse è una ricchezza per ciascuna delle altre, e nel loro insieme costituiscano una ricchezza che è maggiore della somma delle singole ricchezze.

### *La città, cittadinanza e lo spazio pubblico nell'era della globalizzazione*

Per quanto detto appare logico dedurre che una delle questioni rilevanti che si trova in questa ricerca è la rivendicazione della città come spazio pubblico. Rinneghiamo fortemente il concetto di spazio pubblico come *suolo con uso specializzato*, di colore verde o grigio, destinato alla circolazione o per la sosta, per vendere o per comprare, ma semplicemente classificato per essere di “dominio pubblico” anche se è uno spazio residuale o vuoto. La città nel suo complesso può essere considerata come un unico spazio pubblico.

La responsabilità principale dell'urbanistica è stata quella di produrre spazio pubblico, inteso come spazio funzionale polivalente che relaziona tutto a tutti, che detta ordine tra gli elementi costruiti e le multiple forme di mobilità e che sia allo stesso tempo di dimora delle persone. Lo spazio pubblico concepito anche come strumento di ridistribuzione sociale, di coesione comunitaria, di autostima collettiva; assume anche il ruolo di spazio politico, di formazione ed espressione di volontà collettive, di spazio della rappresentazione ma anche di conflitto. Finché esiste spazio pubblico, esiste la speranza di cambiamento e di progresso.

Inoltre, va ricordato anche il ruolo delle città del XXI secolo, che si presentano con circa tre quarti di popolazione mondiale che vive nelle regioni urbane o urbanizzate e che particolarmente in Europa ci permette di parlare di Europa-Città: in questo secolo la città sembra dissolversi: *urbanizzazione non è città!*

La città che emerge è definita “diffusa”, a bassa densità ed ad alta segregazione, territorialmente dispersa, poco sostenibile, culturalmente e socialmente dominata da tendenze ghettizzanti ed discriminative. Il territorio non si organizza secondo reti sostenute da centralità urbane potenti ed integranti, ma si organizza secondo criteri di frammentazione verso sistemi funzionali specialistici e in particolar modo verso gerarchie sociali.

I centri commerciali, gli autogrill e le aree annesse, sono diventati i nuovi monumenti del consumo; lo sviluppo urbano disperso, i nuovi ghetti o le nuove lottizzazioni chiuse, il dominio del libero mercato sui poteri locali divisi e sempre più deboli; i comportamenti sociali protezionisti guidati dalla “paura verso l'altro” e con lo aspirazione ad “essere qualcuno”; la privatizzazione de quello che dovrebbe essere lo spazio pubblico. Tutto ci porta alla negazione del concetto di città. Il libero mercato onnipotente non ha capacità integratrice della cittadinanza, al contrario è l'elemento di frattura dei tessuti urbani e sociali, diventa l'elemento distruttore della città.

Come dicevamo precedentemente, la cittadinanza è uno *status*, ovvero un riconoscimento sociale e giuridico per i quali una persona ha diritti e doveri per la sua appartenenza alla Comunità, in generale su base territoriale e culturale.

La cittadinanza trae origine nella città, caratterizzate per densità, diversità, autogoverno, norme formali ed informali di convivenza, etc. ovvero “la città è intercambio, commercio e cultura. Non è solamente “*urbs*”, cioè “*un insieme di abitazioni legata da un sistema viario più o meno perfetto*”<sup>5</sup>, ma anche “*civitas*” ovvero luogo di civiltà e “*polis*” luogo di politica ed esercizio del potere.

I territori della nostra vita sociale sono oggi più complessi e diffusi che nel passato, lo schema di quartiere-quotidianità già non è più attuale. La città come ambito

<sup>5</sup> I. Cerdà, “*Teoria general de la urbanizacion*”, p. 407

delimitato, differenziato dal suo intorno, spazio di lavoro e del consumo, avventura di libertà per giovani e bambini, è diventata meno (o per nulla) accessibile e più dispersa.

Conviene che le politiche per il territorio delimitano fino a un certo punto i quartieri, i centri, i monumenti, i limiti della città. È difficile assumere o costruire la propria cittadinanza se si vive in ambiti molto ridotti per certi versi e molto confusi per altri, o molto specializzati (come spesso capita). Mancano centralità multiformi (Borja, Castells, 1998) ed eterogeneità sociale e funzionale in ogni parte della città. Ed ancora, mancano precise delimitazioni tra i centri ed i quartieri, tra spazio della quotidianità e gli spazi della non quotidianità, sono necessari spazi sicuri, ma anche spazi che rappresentino il rischio, l'opportunità e la trasgressione, viviamo in città intercomunali (Busquets, 2004) (un'opportunità per vivere la città a scale differenti, ma che siano leggibili), viviamo in definitiva, in città *straordinariamente complesse*<sup>6</sup>.

La qualità dello spazio pubblico è oggi una condizione principale per l'acquisizione del diritto alla cittadinanza. Lo spazio pubblico compie funzioni urbanistiche, socioculturali e politiche. L'ambito del quartiere è sempre più identificabile con il *luogo* della vita sociale e di relazione tra elementi costruiti, con le sue popolazioni e le sue attività. A livello di città compie funzioni di connessione e continuità con i diversi territori urbani, proporziona un'immagine di identità e di monumentalità. Lo spazio pubblico, se è accessibile e polivalente, serve a popolazioni distinte con temporalità differenti, è un luogo di convivenza e di tolleranza ma anche di conflitto e di differenza, di più della famiglia e della scuola che sono luoghi di apprendimento della vita sociale.

Il territorio, la città, sono anche spazio che contengono tempo, il luogo del patrimonio naturale e culturale. Conoscere e scoprire la città nelle sue multiple dimensioni equivale a conoscere se stessi e agli altri, cioè accettarsi come individui e come membri di comunità diverse.

È forse questa la scoperta più recente, visto che già non apparteniamo più alla dimensione del "quartiere", e nemmeno a una classe sociale oppure ad una religione, siamo duttili in quanto a identità ed appartenenza, possiamo intendere meglio la diversità della nostra società (Castel, 2003).

Nel territorio "locale" viviamo anche la globalità. Formiamo parte di comunità virtuali, ci relazioniamo con il mondo. Vivere nella dialettica del locale-globale (Beck, 1998) è indispensabile per non convertirci in realtà marginali, assumere a volte identità di prossimità nelle relazioni virtuali e dotarsi di strumenti per servirsi della cittadinanza ci aiuta a non perderci nell'interpretazione della globalità. La cultura globale dovrebbe bandire la xenofobia locale (Beck, 2003).

E nello spazio locale che i valori, le lingue, le culture si incontrano, possono convivere e relazionarsi; la cittadinanza suppone l'uguaglianza non l'omogeneità (Borja, 2002). I diritti culturali dei cittadini devono garantire, come del resto preservare e sviluppare le identità originarie (lingue, storia, abitudini) così come le relazioni tra di loro. Le fusioni identitarie (Delgado, 2003), non sono né imprescindibili né tanto meno negative sono talvolta inevitabili e parziali (Gazzola, 2000).

### *Cittadinanza, sfera pubblica, beni comuni*

Declinare la sicurezza come diritto dei "cittadini" lascia impregiudicato che cosa si intenda con cittadinanza. Sappiamo che storicamente, e ancora oggi, questo termine esclude tanto quanto include (Costa 1998). Chi sono i cittadini cui attribuiamo questo diritto? Tutti quelli che abitano un certo territorio, o solo quelli che vi hanno

<sup>6</sup> R. Pavia, Roma 2005, *"Le paure dell'urbanistica"*, Meltemi Editore, p 27.

residenza regolare, "pagano le tasse" e svolgono qualche tipo di lavoro? O magari addirittura solo quelli "per bene"? Tutti quelli che abitano un certo territorio adesso, o anche quelli che vorrebbero venirci? Tutti quelli che hanno casa o anche quelli che non ce l'hanno? Tutti quelli che sono titolari di tutti gli altri diritti, o anche quelli che sono esclusi da qualcuno, per esempio dai diritti politici? Per "cittadinanza" si intende cittadinanza giuridica, o insieme dei diritti che spettano a ciascuno in quanto persona?

È evidente che le politiche saranno diverse a seconda di come questa questione viene interpretata e decisa. Se tra i cittadini includo anche i migranti, i barboni, le prostitute ecc., allora non posso che lavorare con una idea di città che è ancora quella della modernità, e devo pormi come obiettivo quello della ricostruzione di un legame sociale che tenga conto, e anzi valorizzi, le differenze, le distanze, il pluralismo e il nomadismo. Non può essere l'omogeneità ciò che sta alla base di questo legame sociale.

Il termine cittadino è in questo contesto un termine poliseno. Nel suo significato meno escludente vuol dire semplicemente "abitante della città": e in questo caso ricomprende tutti, meno, forse, quelli che ancora non vi abitano e vi vorrebbero abitare. Ma ha almeno altri due significati. Il primo si riferisce alla cultura del welfare, in crisi, ma non ancora tramontata: cittadino come titolare di diritti, in specie diritti sociali, ciò che implica obblighi per lo Stato e le sue istituzioni. Il secondo è invece nuovo, in linea con le ideologie neoliberiste: cittadino come titolare di responsabilità, in primo luogo responsabilità in ordine a se stesso e alla sua famiglia. I tre significati convivono in tensione l'uno con l'altro, sia nella retorica pubblica che nell'agire sociale.

Una tesi interessante riferendosi alla sicurezza, è quella proposta da Pavarini (2004) che intende la sicurezza come bene pubblico; bene pubblico che significa intendere la sicurezza come questione non privata né privatizzabile, la responsabilità della cui produzione e gestione è pubblica. Tuttavia, bisogna intendersi sul significato di pubblico (e di privato).

Rielaborando una riflessione di Gianformaggio (1995), pubblico ha tre significati contigui, ma distinti. In un primo senso, si intende per pubblico l'ambito di intervento legittimo dello Stato e delle sue istituzioni; in un secondo senso, pubblico designa un ambito di interazione sociale caratterizzato dalla partecipazione attiva di una cittadinanza eterogenea (Pavarini, 2004); in un terzo senso, pubblico indica il sottosistema politico in senso ristretto (vedi anche Pitch 1998). A questi tre significati di pubblico corrispondono tre significati di privato: privato nel senso di "privacy", ossia di ciò che è legittimo sottrarre allo sguardo altrui e all'ambito di intervento istituzionale; privato nel senso di "segreto", sottratto allo sguardo altrui: lo differenzia dal primo significato il fatto che questa sottrazione può non essere volontaria; privato nel senso di "deprivazione", di essere privato di qualcosa.

Distinguere tra i primi due significati di pubblico aiuta a capire come la definizione e gestione statale (pubblica) di questioni e risorse non necessariamente contribuisce alla produzione del pubblico nel secondo senso, ossia come sfera della visibilità, della reciprocità e dell'interazione. Il modo di operare tipico delle agenzie di welfare, anzi, produce privatizzazione (in tutti e tre i sensi del termine privato) e (dunque) miseria della sfera pubblica (il secondo senso di pubblico) (De Leonardis, 1998). La modalità duale di gestione e distribuzione delle risorse non crea relazione: al contrario instaura un rapporto agenzia - utente/cliente attraverso cui la questione definita come di legittimo intervento statale torna a essere questione privata del singolo utente/cliente, quando addirittura non gli viene attribuita come sua patologia individuale. La gestione istituzionale di una questione non ne garantisce la pubblicità nel secondo senso: al contrario, la storia recente del welfare e della sua crisi mostra il continuo



slittamento di temi e problemi dal pubblico (nel primo senso) al privato (nei secondi due sensi).

Ritornando alla questione sicurezza come bene pubblico, si evidenzia come non è più sufficiente concepirla, in particolar modo oggi, in piena crisi dello Stato sociale, esclusivamente come bene pubblico. Concepirla come bene comune, viceversa, solleva di nuovo il problema della fragilità del legame sociale. Bene comune si riferisce infatti sia a come un certo bene è prodotto (quando sia prodotto, ovviamente, e non rintracciabile nell'ambiente naturale, come l'aria o l'acqua), sia a come è distribuito e gestito. Un bene comune non è appropriabile privatamente: è, per l'appunto, o deve essere, di tutti. La questione dei beni comuni, la loro "tragedia" odierna, è profondamente intrecciata con il dominio di un modo di produzione e di una cultura che premiano il *free riding*, l'opportunismo egoistico, la ricerca della soddisfazione immediata e privata, a breve termine. Paradossalmente, molti abitanti delle "società del rischio" sembrano piuttosto inclini a mettere tra parentesi precisamente quei rischi catastrofici che minacciano ciò che è comune e che richiederebbero appunto uno sforzo comune, un agire solidale, la rinuncia almeno parziale al conseguimento di beni individuali.

Di fronte alle catastrofi annunciate, rispetto alle cui dimensioni ci si sente impotenti, si preferisce spesso concentrarsi sul qui e ora, o al massimo attivarsi e proteggersi per ciò che si può controllare direttamente, singolarmente o in piccoli gruppi. Così che la definizione di ciò che è comune rischia di restringersi proprio quando ciò che è effettivamente comune si allarga alla popolazione mondiale.

Non sto dimenticando il grande sviluppo odierno del terzo settore (ma vedi le perplessità di De Leonardis al riguardo, 1998) e, al suo interno, delle molte forme di volontariato.

Tuttavia, almeno per ora, questo agire rimane al di qua della politica, nel senso che non sembra produrre quella sfera pubblica ricca di cui prima si diceva. Ci sono ovviamente molti modi di fare volontariato. Ciò che tuttavia sembra oggi dominare è un volontariato che supplisce a ciò che lo Stato ha rinunciato a fare, con una conseguenza: che mentre l'azione dello Stato è dovuta, si configura come un diritto delle persone (o, più riduttivamente, dei cittadini), l'agire dei volontari risponde a bisogni, non è dovuto, dunque non crea rivendicazioni e richieste, non produce diritti e di conseguenza cittadini a pieno titolo.

C'è qualcosa che richiama il lavoro di cura tradizionalmente femminile, con la sua abnegazione e anche capacità di tessere relazioni, ma relazioni di tipo sostanzialmente orizzontale, dove potere e autorità sono nascosti, circolano poco, non sono messi a tema.

La ritessitura del legame sociale non è delegabile soltanto al "sociale": chiama invece in causa la politica, a patto che essa non venga concepita o si riduca a mera amministrazione o peggio a pura presenza poliziesca. Le responsabilità istituzionali non vanno eluse o messe da parte, lo sono già anche troppo, come il proliferare di polizie private dimostra.

## 1.1 Crisi della città e nuove politiche urbane

### *La crisi della città e la nuova questione urbana*

“La città è un mondo o il mondo è una città?”. Da quello che Augé definisce “*il paradosso della città moderna*”<sup>7</sup>, nasce la riflessione sulla crisi urbana che investe le metropoli di oggi. All'origine vi è l'urbanizzazione del globo, che ha trasformato in qualche decennio il volto del pianeta. È una crisi mondiale, che non riguarda solo le città delle nazioni ricche, ma investe anche i grandi agglomerati emergenti del terzo mondo: dal Sud-est asiatico all'Africa sub-sahariana dove, secondo gli esperti delle Nazioni Unite, nei prossimi 15 anni molti centri urbani raddoppieranno la loro dimensione.

La città, i suoi pericoli e le sue risorse, lungi dall'essere un tema nuovo, sono in realtà ciò su cui nasce e si interroga la sociologia: in maniera in parte diversa in Europa e negli Stati Uniti, da Durkheim a Simmel alla scuola di Chicago, a Goffman, Parsons e ai sociologi della devianza e del controllo sociale degli anni sessanta e settanta, il problema dell'ordine (o, per altri versi, del controllo) viene situato e analizzato nel contesto urbano. La (grande) città è metafora del moderno: nella città si è o si diventa individui, liberi dai vincoli tradizionali, legati gli uni agli altri piuttosto da rapporti di tipo contrattuale (ossia, scelti) che di tipo comunitario. Le identità possibili sono molte, intercambiabili, in gran parte anonime, nessuna esaustiva del senso di sé. Al contrario, diventa possibile distaccarsene, giocarle come su una scena teatrale.

Che cosa fa sì allora che si dia o si possa dare ordine, in uno spazio caratterizzato dalla molteplicità e dalle varietà delle appartenenze di ciascuno, privo di centro e dove il riconoscimento reciproco è consegnato non a ciò che si è ma a ciò che si fa? La sociologia è al tempo stesso, su questo tema cruciale, descrittiva e normativa.

Il tema della città come luogo insieme di opportunità e pericolo, di risorse per la crescita individuale e di minacce per il senso di identità personale, di progresso e di decadenza morale è un tema ricorrente così nei saperi della modernità come nei discorsi pubblici, nelle preoccupazioni politiche, probabilmente nelle ansie e nelle aspirazioni dei cittadini stessi. Risorse e pericoli della città, così nelle analisi dei sociologi come nei romanzi, coesistono, ma, a ben leggere, non si offrono egualmente agli stessi soggetti. Non si è notato abbastanza, anzi, come chi (politico, moralista, romanziere, scienziato sociale) inclina verso la denuncia dei pericoli (in primo luogo morali) della città moderna piuttosto che verso l'esaltazione delle sue opportunità insista sui pericoli corsi dalle donne e viceversa costruisca lo spazio cittadino come minaccioso (e vietato) per le donne. Donne e bambini, naturalmente, basta leggere Dickens. Con qualche forzatura, si potrebbe dire che i lati buoni della città si offrono e vengono evocati per gli uomini, quelli cattivi per le donne (e i bambini). Walkowitz (1992), a proposito dell'allarme creato dai delitti di Jack lo Squartatore nella Londra di fine secolo, parla dell'emergere e del consolidarsi di un modello culturale (ancora vivo e vegeto), anzi di una vera e propria sindrome secondo cui la città è pericolosa per le donne, vietata dunque al loro libero uso, attraversata a rischio. Chi sfida questa concezione si merita quello che le capita, se già, per il fatto stesso di sfidarla, non è fuori dal rispetto e dalla protezione dovuti alle donne per bene. Le opportunità non solo economiche ma anche, e forse soprattutto, morali (come acquisizione di autonomia, possibilità di scelta, facoltà di autodefinizione) che la città offre agli uomini si trasformano e vengono trasformate in pericoli per le donne: la donna libera è, per antonomasia, la prostituta. Le donne in città si perdono e sono perdute, prede della libertà maschile, prive di protezione familiare, costrette a esporsi.

<sup>7</sup> Augé M., Milano 2002, “*Nonluoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità*”, Elèuthera Editrice, p 56.

Molti pensatori ottocenteschi descrivono ciò che interpretano come "evoluzione sociale" nei termini del passaggio da legami fondati sullo status a legami fondati sul contratto: dalla comunità alla società. Opportunità e pericoli stanno tutti dentro questo passaggio: non solo il declino e la marginalizzazione dei legami di status sono più pericolosi per le donne: è, complementariamente, la potenziale emancipazione femminile che mette in pericolo la tenuta di quel nucleo comunitario che comunque (vedi Durkheim) contribuisce a tenere insieme la società.

Possiamo già qui vedere due modi diversi di intendere il *rischio*: nel caso degli uomini e della città, rischio vuol dire non solo pericolo, ma anzi, prevalentemente, azzardo, in un contesto di ampliamento delle opportunità e possibilità di scelta che chiede intraprendenza, coraggio, sfida, continua ridefinizione di sé, messa alla prova delle proprie capacità e dei propri desideri. Nella costruzione ancora oggi dominante della mascolinità (Pitch, 2002), "correre rischi" è non solo ammesso ma anche prescritto, specialmente in gioventù, e se non da parte degli adulti, certamente da parte del gruppo dei pari.

Viceversa, il femminile è costruito sulla necessità di evitare i rischi. Per il femminile, rischio è sinonimo di pericolo grave e inaccettabile (Pitch, 2001). Non c'è niente di positivo nel correre rischi per le donne: quelle che lo fanno non sono "per bene", si meritano quello che gli capita. E si può anche vedere come la produzione di una mascolinità oscura e minacciosa sia colpa loro, che, nello scegliere di correre rischi, hanno messo a rischio la cura di quei legami domestici e familiari capaci di tenerla a bada. Se l'individuazione dello spazio cittadino come luogo in cui analizzare e testare i temi relativi a ordine e controllo è dunque di vecchia data, recente è invece la messa al centro di politiche criminali e criminologie (con questo termine mi riferisco a tutti i saperi che indagano la "questione criminale", Pitch 1989) della sicurezza cittadina come problema.

La città è, naturalmente, cambiata. In primo luogo, ne sono cambiate estensione e quantità. Quasi metà della popolazione mondiale è oggi urbanizzata e vi sono metropoli da 20 milioni di individui. Ma è cambiata, e sta sempre più cambiando, sotto la spinta della trasformazione del capitalismo mondiale. La flessibilità del lavoro, che comporta e comporterà sempre più nomadismo tra lavoro e lavoro e quindi da luogo a luogo, ci produce e produrrà tutti come migranti interni, con scarso attaccamento a ogni luogo. Con la conseguenza di un abbassamento del tasso di fiducia e di solidarietà. I rapporti tra i cittadini diventano non solo superficiali, ma disimpegnati. Il *flâneur* novecentesco si muta in cittadino indifferente, privo di curiosità. La standardizzazione dell'ambiente è a sua volta una conseguenza dell'impermanenza e della standardizzazione dei consumi: i luoghi pubblici sono senza passato. L'incertezza "pubblica" spinge a un ritiro e a un investimento sulla vita familiare, ciò che a sua volta conduce a un disimpegno civico. Ma anche le imprese, le grandi *corporations*, un tempo coinvolte nella politica cittadina, oggi ne sono assenti: esercitano potere, ma non responsabilità civiche (Sennett, 2000).

Anche la cosiddetta multiethnicità o multiculturalità è più un mito delle élites cosmopolite che una realtà di massa. Culture ed etnie convivono nella metropoli, ma non si mischiano, producendo una sfera pubblica basata sull'identità piuttosto che sull'alterità. La curiosità reciproca cede il posto a un adattamento attraverso l'indifferenza, quando non attraverso la paura e la difesa: *"in un mondo di diaspora che si moltiplicano, una cosa che non sta succedendo è la scomparsa dei confini. Al contrario, sembra che confini vengano eretti in ogni angolo di strada di ogni quartiere degradato del nostro mondo"*<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Davis M., Roma 1994, "Agonia di Los Angeles", Datanew, p 22.

Le culture sono costitutivamente ibride, le etnie, invece, sono costruzioni esclusive ed escludenti, modalità difensive di mantenere l'ordine sociale (certi livelli di fiducia e solidarietà) entro confini definiti.

E tuttavia, e anzi proprio in relazione a questi mutamenti, città e regioni accumulano oggi poteri e dunque responsabilità nuovi, delegati dallo svuotamento di sovranità degli Stati nazionali. E mutano le forme di governo delle città, sempre più affidate a *partnerships* tra agenzie pubbliche e organizzazioni private di vario tipo, da quelle del mondo degli affari al cosiddetto *no profit* alle organizzazioni dei cittadini su singoli problemi: dal *government* alla *governance*.

### *Un mondo sempre più urbano e disuguale*

Viviamo in un mondo dove le città si stanno convertendo in unità territoriali cardini dell'organizzazione economica, politica e amministrativa. Le città crescono in grandezza e come popolazione: attualmente la popolazione che vive nelle città è superiore al 50% e la previsione per il 2050 arriva fino al 65%<sup>9</sup>.

Con riferimento al processo di concentrazione della ricchezza umana e materiale nelle agglomerazioni urbane più importanti, alcuni autori parlano di *metropolizzazione*, mettendo in rilievo la sua capacità economica, sociale, culturale e spaziale. In questa dinamica la logica economica gioca un ruolo determinante e, a livello territoriale, non si riduce solo allo sviluppo delle grandi città ma anche ad *“un processo più ampio che integra progressivamente le periferie delle città importanti, la vita quotidiana, economica, sociale, culturale, politica di zone urbanizzate, parzialmente urbanizzate o rurali sempre lontane e diversificate”*<sup>10</sup>.

Le città, sia quelle del sud che quelle del nord, continuano ad attrarre popolazione perché sono territori con un gran potenziale di ricchezza economica, culturale, sociale e politica, ed anche perché continuano a rappresentare uno spazio di opportunità dove migliorare le condizioni di vita.

Però questo potenziale confrontato con l'attuale modello di sviluppo, non si traduce in un miglioramento delle condizioni di vita dei propri abitanti, ma esattamente al contrario, genera concentrazione di rendita e di potere, grandi frazioni di povertà, segregazione sociale, disuguaglianza, discriminazione, esclusione, ingiustizie e insostenibilità.

Dai primi insediamenti, la specie umana ha creato forme spaziali che si adeguassero alle necessità e ai propri interessi economici dei settori sociali più forti. Le forme urbane sono evolute, crescendo in grandezza e in complessità. A partire dalla rivoluzione industriale, fu posto chiaramente di manifesto la forma dell'insediamento del modo di produzione capitalista non era neutra e che i problemi che la città generava non si distribuivano in forma omogenea<sup>11</sup>.

L'insoddisfazione per le contraddizioni crescenti tra il potenziale delle città e la soddisfazione delle necessità dei suoi abitanti ha riattivato una riflessione sulla città reali di oggi e sulle condizioni di vita delle sue popolazioni che paradossalmente sono peggiorate per la sempre più privatizzazione dei beni e dei servizi, per l'incremento delle disuguaglianze, per le discriminazioni sociali, per l'esclusione e, non ultimo, le condizioni di sicurezza.

<sup>9</sup> Dal introduzione della *Carta Mondiale per il Diritto alla Città*. Regione Metropolitana di Barcellona 2005. Documento di lavoro.

<sup>10</sup> Ascher F., Paris 1995, *“Le logement en questions”*, L'Aube, p 194.

<sup>11</sup> H. Lefebvre (1976) lo scrive con chiarezza in *“Il diritto alla città”*: *“La struttura sociale figura nella città e nella stessa diventa sensibile e significa un ordine. Inversamente, la città è un frammento del congiunto sociale; traspare, perché contiene ed incorpora nella sua materia sensibile le istituzioni e le ideologie”*.

### *Il diritto alla città di Lefebvre*

Negli anni 60 la crisi urbana aveva scatenato un profondo ripensamento delle teorie riguardanti la città che hanno dato luogo a una nuova scuola neo-marxista di urbanistica *ortodossa*<sup>12</sup>. Il concetto di diritto alla città proviene da Henry Lefebvre ed è stato sviluppato posteriormente da altri rappresentanti di questa corrente come David Harvey e Saskia Sassen.

Nel 1967 Lefebvre enunciò che tra i diritti fondamentali dei cittadini, insieme al diritto di libertà, lavoro, salute o educazione bisognava includere in Diritto alla Città, cioè il diritto dei cittadini a vivere in territori favorevoli alla convivenza e dotati di usi diversi, dove gli spazi e le attrezzature pubbliche siano sinonimo di sviluppo collettivo ed individuale. Il diritto di tutti a usufruire di un ambiente sicuro, che favorisca il progresso personale, la coesione sociale e l'identità culturale.

*"da un lato, la classe dominante e lo Stato rafforzano la città come centro di potere e di decisione politica, dall'altro, il dominio di questa classe e del suo Stato fa esplodere la città.... (Il Diritto alla città) non si tratta di un diritto nell'accettazione giuridica del termine, ma di un diritto analogo a quelli stipolati nella celebre Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo, base costitutiva della Democrazia. Questi diritti non sono mai letteralmente compiuti, pero vengono costantemente richiamati per definire la situazione della società"*<sup>13</sup>.

Il Diritto alla città di Lefebvre si opponeva alla *disumanizzazione* delle città, con l'idea di riscattare l'uomo come elemento reale e principale, come asse di una città che lui stesso aveva costruito nel corso della storia.

Quella proposta si fece in piena validità della corrente funzionalista dell'urbanistica, derivata dal documento della "Carta di Atene", nato nelle riunioni dei Congressi Internazionali di Architettura (CIAM). Nonostante la supposta bontà delle sue intenzioni, il principale errore fu credere che la vita urbana se poteva suddividere e convertire in semplici funzioni urbane astratte, come ad esempio, riposare, lavorare, circolare etc.

D'accordo con questa idea, le città dovevano essere suddivise in zone speciali affinché queste attività non si fondessero, così da funzionare meglio.

La mera estensione di una pianificazione basata nella specializzazione e segregazione degli spazi urbani aveva pregiudicato le condizioni di vita nella città, e le condizioni in cui si portarono a aggravarono i problemi generati dallo stesso modo di pianificare.

Al costruirsi le nuove città, prodotto di ricchezza e di questo funzionalismo, con le sue torri isolate e con spregiudicato sviluppo verticale, la qualità dello spazio pubblico restò in secondo piano: non fu più considerato un luogo per essere vissuto ma semplicemente un luogo di passaggio. Si eliminò in tratto abituale delle città nate e trasformate nei secoli, con questo scomparì la strada come spazio pubblico di incontro e di convivenza, diventando unicamente di transito automobilistico. La specializzazione funzionale degli spazi potenziò notevolmente la specializzazione sociale di questi, riducendo le opportunità di interazione sociale, favorendo l'isolamento e l'integrazione di gruppi sociali diversi.

In più, il processo di trasformazione delle città fu capeggiato dai promotori immobiliari che consideravano come valore essenziale l'uso del suolo e il suo valore

<sup>12</sup> Jacobs J., Torino 2000, "Vita e morte delle grandi città", Saggio sulle metropoli americane, Giulio Einaudi Editore, p 69.

<sup>13</sup> H. Lefebvre, Padova 1976, "Il Diritto alla città", Marsilio Editore, p 90.

economico, estromettendo ed escludendo grandi settori di popolazione delle città, visto che il suolo urbano era diventato una mercanzia rara, dando luogo a marginalità, dinamiche di degrado e disequilibrio dello spazio urbano.

### *Il diritto alla città oggi*

Attualmente, le teorie funzionaliste dello “zoning” sono state rivisitate e, per lo meno pubblicamente, tanto i tecnici come i politici dicono di difendere un modello di città densa e compatta, dove la diversità degli usi genera ricchezza. Si dice anche che l’iniziativa nella crescita e nella trasformazione urbana è pubblica, in modo che potremmo considerare che si sono introdotte correzioni che favoriscono le condizioni di vita e di convivenza nella città, però i problemi di disuguaglianza e marginalità persistono.

Le città si sono così velocemente trasformate durante il XX secolo che ciò che veniva considerato il principale ambito di integrazione, ovvero la casa, è sempre meno garantita diventando non più sufficiente per raggiungere l’integrazione e l’uguaglianza.

Non è più sufficiente rivendicare la casa ed il quartiere, bisogna prospettare in che contesto più ampio bisogna inserirsi, che accessibilità si ha per le attrezzature, per i servizi e per la mobilità fino a raggiungere la scala della città e del suo interland. Nasce così un nuovo concetto di diritto alla città con una nuova dimensione territoriale.

Questa nuova definizione di diritto alla città è da considerarsi come base per la pianificazione dei rappresentanti dell’urbanistica critica ma anche dei movimenti urbani, soprattutto per le città del sud.

### *Che significa città*

Le differenze che si sono consolidate a partire dai processi di industrializzazione del XX secolo in relazione alle differenze tra campagna e città già non sono sufficienti per comprendere i processi di urbanizzazione e le relazioni della società attuale con il territorio.

Oggi la dicotomia rurale-urbano ha perso di significato e il concetto di città raccoglie insediamenti urbani, definiti territorialmente e con organi propri di organizzazione e di gestione.

*Città come spazio fisico:* come metropoli, urbe, cittadina, o borgo (spazio urbanizzato) che è organizzato istituzionalmente come unità locale di governo a carattere municipale o metropolitano, includendo tanto lo spazio *strettamente* urbano come il suo intorno rurale o semirurale incluso il suo territorio.

*Città come spazio politico:* intendendo la città come l’insieme di attori ed istituzioni che interagiscono nella gestione, incluso la comunità in senso lato.

### *Il Diritto alla città si definisce come usufrutto equitativo delle città attraverso i principi di sostenibilità, democrazia, eguaglianza<sup>14</sup> e giustizia sociale*

Per questo è necessario che il modello economico della città non generi esclusione e che il modello politico garantisca la partecipazione. In più, la città dovrà accettare e proteggere la diversità culturale ed essere ecologicamente sostenibile.

<sup>14</sup> Concetto che propone Amartya Sen “Quale eguaglianza?”, in “Un Mondo Possibile”. Politica, Economia, Cultura e Democrazia Economica.

Prima di entrare nel merito di questi concetti base il contenuto di diritto alla città, è necessario porre alcune considerazioni. Si tratta di caratteristiche che il diritto alla città condivide con altri diritti umani ma che merita un'attenzione particolare già nella sua definizione.

Il Diritto alla città è un diritto della collettività; come ricorda Bauman: *"è nella naturalezza dei diritti umani il fatto che siano stati formulati per essere sfruttati in modo individuale, (.....) è necessario lottare per loro e conquistarli in forma collettiva così solo si potranno concedere in forma collettiva"*<sup>15</sup>. Questa dimensione collettiva del diritto è la chiave sia in relazione ai meccanismi di rivendicazione come ad esempio per valutare le situazioni di questo diritto nell'insieme della città che, per i differenti gruppi sociali che la compongono.

In relazione ai diversi collettivi, il diritto alla città presta particolare attenzione ai gruppi più deboli o vulnerabili ad esempio gli esclusi, tenendo in considerazione non solo coloro che si trovano in peggiori condizioni ma anche per coloro che hanno più difficoltà per migliorare la propria condizione nella città.

Del resto non possiamo solo considerare questo modello di esclusione sociale in modo isolato, la pianificazione del diritto alla città deve necessariamente realizzarsi da una prospettiva globale.

Il diritto alla città è interdipendente dai diritti umani riconosciuti, pertanto include: i diritti civili, politici, economici, sociali, culturali ed ambientali che già regolamentati nei trattati internazionali sui diritti umani.

La costruzione del diritto alla città richiede azioni positive da parte della pubblica amministrazione e degli organismi responsabili della vita delle città. Non solo bisogna programmare il rispetto dei diritti umani nella città ma anche e soprattutto si reclama un compromesso affinché tutto diventi tangibile.

### *Uguaglianza e giustizia sociale*

La città e il suo intorno sono lo spazio di adempimento del diritto e, per assicurarne la distribuzione e l'uso egualitario, universale, democratico e sostenibile delle risorse, ricchezze, servizi, beni ed opportunità che le città offrono. In questo modo, il diritto alla città contiene il diritto allo sviluppo.

I gruppi sociali "deboli" e le persone vulnerabili hanno diritto in modo speciale alla protezione ed integrazione, distribuzione di risorse, accesso ai servizi e alla non discriminazione. In questi gruppi si inseriscono quelle persone o collettivi in situazione di povertà, di rischio sociale ed ambientale, vittime di violenza, con handicap, etc. in ogni caso gruppi sociali che vivono in situazione di svantaggio rispetto al resto della popolazione.

L'economia delle città dovrà essere solida, per questo le città, dovranno cercare di implicare nei processi il settore privato nei programmi sociali ed iniziative destinate a sviluppare solidarietà ed uguaglianza, così come promuovere sistemi fiscali flessibili che assicurano la redistribuzione delle risorse, riducendo le disuguaglianze.

Per raggiungere l'equità e la giustizia urbana, la città dovrà assicurare la sua funzione sociale, in modo che, oltre a garantire a tutti i suoi abitanti l'usufrutto piano delle risorse, dovrà impegnarsi in progetti dove il beneficiario principale deve essere la comunità; dare priorità all'interesse sociale, culturale ed ambientale nell'uso degli spazi e beni pubblici e promuovere l'uso socialmente equo e, dal punto di vista ambientale, equilibrato dello spazio e del suolo pubblico.

L'ultimo aspetto fa riferimento diretto all'urbanistica, che dovrà essere equilibrata ed integratrice, in modo che la pianificazione e la gestione urbanistica sviluppatisi nelle città, garantisca il giusto equilibrio tra lo sviluppo urbano e la protezione del

---

<sup>15</sup> Bauman Z., Bari 2003, "Voglia di Comunità", Laterza Editore, p 133.

patrimonio storico, culturale e naturale, evitando che si generi segregazione ed esclusione sociale.

Bisognerà ristabilire i meccanismi legislativi e giuridici adeguati per garantire il pieno sfruttamento del suolo urbano e delle strutture pubbliche o di interesse pubblico e private non edificate e non utilizzate, parzialmente occupati o non occupati per garantire il compimento delle funzioni sociali della proprietà.

Le città dovrebbero attuare contro la speculazione immobiliare e garantire la redistribuzione del plusvalore (benefici risultanti di operazioni urbanistiche) a favore di programmi sociali che garantiscono il diritto alla casa ed all'uso "in sicurezza" degli spazi pubblici ed, in generale, al miglioramento delle condizioni di vita delle persone più deboli.

Infine, possiamo concludere che il diritto alla città raccoglie l'importanza di questa connessione e dimensione collettiva e non individuale delle problematiche associate a questo, segnalando la necessità di portare a termine programmi di rigenerazione di quartieri a rischio, focalizzando l'attenzione sui gruppi e situazioni vulnerabili: i minori, gli anziani, le vittime di violenza, gli immigrati, quelle popolazioni che hanno diritto ad esigere una qualità della vita migliore.

### *Principi di democrazia: partecipazione e informazione*

Far riferimento ai principi di democrazia e partecipazione va al di là dei principi classici della democrazia rappresentativa come ad esempio, la divisione dei poteri, l'alternanza nel potere attraverso la consultazione periodica attraverso le elezioni, puntando verso una democrazia partecipativa.

Il Diritto alla città suppone la garanzia dell'esercizio della cittadinanza e la gestione democratica della città. Questo implica che le persone hanno diritto a trovare nelle città le condizioni per realizzarsi politicamente, economicamente, culturalmente e socialmente.

La garanzia dell'esercizio della piena cittadinanza implica il diritto alla non discriminazione e una definizione di cittadinanza che non implichi le esclusioni: si considerano cittadini tutti coloro che abitano in forma permanente o transitoria nelle città, senza alcun tipo di discriminazione.

Le città devono stabilire meccanismi e spazi per la partecipazione ampia, diretta, paritaria e democratica dei cittadini nei processi di elaborazione, definizione, implementazione e valutazione delle politiche pubbliche e di finanziamento pubblico, così come devono implementarsi politiche anticorruzione a favore della trasparenza e della garanzia delle responsabilità.

Un requisito fondamentale per assicurare la partecipazione è la garanzia del diritto all'informazione, ove tutti hanno diritto all'informazione completa, adeguata ed opportuna rispetto alle attività amministrative e finanziarie di qualsiasi organismo amministrativo locale delle città. Si devono garantire meccanismi per *"l'accesso all'informazione ed alla conoscenza degli strumenti di supporto e di consultazione di questa informazione, come ad esempio le nuove tecnologie"*<sup>16</sup>.

Nelle città dei denominati paesi del primo mondo la garanzia di questo diritto riveste un'importanza fondamentale visto che attraverso la sottile manipolazione o occultazione dell'informazione sminuisce la partecipazione civica effettiva.

Infine, se consideriamo anche la partecipazione nello spazio urbano, nello spazio sociale della città, lo spazio pubblico deve essere sicuro e di qualità. Bisogna assicurare le condizioni di sicurezza pubblica e di convivenza pacifica, rispettando la diversità, senza discriminazioni.

<sup>16</sup> Borja J., Castells M., Madrid 2004, *"Local y global: la gestion de las ciudades en la era informatica"*. Alianza Editorial, p 176.



### *Sostenibilità*

Le città sono ecosistemi urbani dove lo sviluppo sostenibile si pianifica come la scelta di politiche di riequilibrio tra la preservazione dell'ambiente e uno sviluppo economico sufficiente, in modo da soddisfare le necessità delle generazioni presenti senza compromettere quella delle generazioni future. A differenza del sistema globale, le città non sono sistemi chiusi: importano una gran quantità di risorse, esportano contaminazioni e dissipano energia<sup>17</sup>.

Le città occidentali hanno diffuso un modello urbano che si estende nel territorio e trasformandosi in divoratrici di suolo. L'occupazione sistematica dello spazio suppone la svalutazione degli spazi agricoli, forestali e naturali nell'ottica di un'applicazione settoriale basata sulla mobilità privata.

Il consumo di suolo, energia, acqua, materiali e l'emissione di agenti contaminanti solidi, liquidi e gassosi sono gli indicatori fondamentali che determinano l'impatto di una città nei sistemi ecologici locali, regionali e globali.

Il diritto alla città raccoglie nella sua definizione di sviluppo sostenibile la necessità che le città riducano di molto il loro impatto negativo ed adottino misure di prevenzione di fronte alla contaminazione e l'occupazione disordinata del territorio e delle aree protette, includendo il risparmio energetico, la gestione dei rifiuti e l'ampliamento delle aree verdi. In più bisogna aggiungere che si dovrà rispettare il patrimonio naturale, storico, architettonico, culturale ed artistico, promuovendo il recupero e la rivitalizzazione delle aree degradate, contribuendo a preservare la diversità culturale e sociale della città.

### *La città globale: le aspettative frustrate della globalizzazione*

La ricerca di spazi di azione tali da incidere sui processi indotti dalla globalizzazione sui sistemi urbani e metropolitani registra un diffuso pessimismo culturale. I tentativi concreti di sottrarre i sistemi urbani alla logica di sviluppo omologante imposta dai processi globali, per restituirli alle istanze e ai bisogni della cittadinanza con gli strumenti di una pianificazione equa e partecipata troppo spesso restano solo "buone intenzioni".

La città nell'era della globalizzazione, invece, è parte integrante; rappresenta inoltre la manifestazione percepibile delle strategie capitalistiche sovranazionali (Castells, 2001) e non ha difficoltà di realizzazione, diffondendosi e ampliandosi rapidamente. Suburbanizzazione per comunità residenziali "protette" a bassa densità, frammentazione dello spazio metropolitano in luoghi "di eccellenza" (per lo più "parchi tematici", per qualsivoglia tema) e luoghi "di scarto" (aree intercluse da reticoli autostradali) la cui "libertà" di trasformarsi in slum è ostacolata soltanto, nelle realtà sviluppate, dall'ansia di non confondersi con le metropoli "malate" del terzo Mondo, segregazione sociale (e oggi anche etnica) crescente. In questo quadro, la "ribellione urbana" (Borja, 2004) – come per esempio la rivolta delle *banlieue* – tende ad avere come esito sostanziale solo l'inasprimento delle politiche di "amministrazione della paura" attraverso la gestione sempre più *securizzante* della sicurezza.

L'analisi del rapporto fra globalizzazione e pianificazione li porta a constatare la crisi profonda delle politiche locali di "riproduzione del capitale sociale" (politiche della casa, per la scuola, servizi sociali in genere, per la sicurezza), che storicamente sono state proprie delle amministrazioni comunali o regionali.

---

<sup>17</sup> CCCB, Barcelona 1998, *"La ciutat Sostenibile"*. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona.

La nuova dimensione degli spazi locali, la città estesa o lo spazio urbano-regionale, da un lato si sono certo tradotti in nuovi territori di organizzazione della “produzione sociale” (l’insieme di fattori che interviene nel processo economico di produzione di beni e servizi), ma, dall’altro, sono rimasti comunque connotati da una governabilità debole e frammentata, ciò che comporta un acutizzarsi delle contraddizioni e l’accentuarsi di politiche “révanchiste” o repressive. Autori tra loro molto diversi, come Smith, Sassen, Harvey o Angotti, partendo dalla propria specifica conoscenza delle città nordamericane, denunciano l’emergere di una sorta di “fascismo urbano” (Sassen, 2003). In sintesi, il conflitto sociale (o la nuova lotta di classe) si è delocalizzata, relativamente, *“dall’ambito dello Stato-nazione e dal luogo di lavoro ai territori locali, e al rapporto fra locale e globale”*<sup>18</sup>.

Usiamo i termini *“rivoluzione”* e *“contro-rivoluzione”* non soltanto perchè la storia stessa implica di per se il concetto di “rivoluzione urbana” e la sua trasformazione nel corso del tempo, come comprova la letteratura sul boom delle città metropolitane nel corso del XX secolo, e, più di recente, sull’ “esplosione della città”, o l’ormai classico concetto di Metapolis coniato da F. Ascher<sup>19</sup>.

Le rivoluzioni, siano esse politiche, sociali, economiche, scientifiche, culturali o tecnologiche, generano processi (o quanto meno aspettative) che possiamo, per semplicità, classificare come “democratici”, ovvero capaci di socializzare i benefici dello sviluppo. Nel caso della rivoluzione urbana del nostro tempo, ampiamente descritta, ciò che viene enfatizzato è la maggiore autonomia individuale, la diversificazione delle offerte (di lavoro, di formazione, di divertimento, di consumo culturale) che è possibile incontrare nell’estensione degli spazi urbano-regionali, le nuove possibilità di partecipazione alla politica pubblica delle istituzioni più vicine al cittadino, e, a partire dalla socializzazione delle nuove tecnologie, le maggiori possibilità di scelta rispetto a luogo di residenza, attività, o tipo di mobilità, ecc.

Tuttavia, mai come oggi la segregazione sociale nello spazio è stata così grande, crescono nella popolazione le diseguglianze rispetto all’accesso reale a quanto la città offre, gruppi sociali particolarmente deboli o vulnerabili tendono ad essere emarginati in ghetti o periferie (anziani, bambini, immigrati, ecc.), i tempi aggregati di lavoro e pendolarismo aumentano, l’autonomia dell’individuo può tradursi in solitudine e mancanza di solidarietà, l’incertezza circa il futuro genera ansia, si perdono o si indeboliscono identità e riferimenti, si constata la crisi della rappresentanza politica e l’opacità delle istituzioni che operano sul territorio – e l’elenco potrebbe continuare. In altre parole, le speranze/aspettative generate dalla rivoluzione urbana vengono frustrate, e il malessere urbano si presenta come dimensione contraddittoria dell’attuale vita nella città.

La rivoluzione urbana non è la diretta traduzione della globalizzazione sul territorio, tuttavia essa è provocata da un insieme di fattori tecnologici, economici, politici, sociali e culturali che sono anche legati ai processi di globalizzazione concetto d’altra parte sufficientemente impreciso da permettere che lo si usi oggi un po’ per spiegare tutto<sup>20</sup>.

- a) L’informatizzazione (ad esempio la diffusione dei computer) ha modificato le relazioni spazio-tempo, e permette di sviluppare attività diversificate (nelle professioni, nel tempo libero o nella vita culturale, nell’educazione, nel consumo) senza dipendere da una localizzazione rigida. Se a ciò si unisce la

<sup>18</sup> Borja J., Castells M., Madrid 2004, *“Local y global: la gestion de las ciudades en la era informatica”*. Alianza Editorial, p 61.

<sup>19</sup> Borja J., Giugno-Dicembre 2006, *“Rivoluzione e contro-rivoluzione nella città globale - ovvero le aspettative frustrate dalla globalizzazione”*, in *Metronomie* anno XIII, pp. 194-206.

<sup>20</sup> Usiamo il termine globalizzazione limitatamente ai suoi impatti, reali o supposti, sui territori urbani: il testo di riferimento è senza dubbio quello di M. Castells.

generalizzazione delle moderne forme di comunicazione, dall'auto privata alle reti regionali di trasporto alla telefonia mobile, è facile constatare come la città di oggi non sia quella di un tempo.

- b) I nuovi territori urbani non riguardano solo la sola città centrale ed il suo intorno, più o meno conurbato, ciò che veniva chiamato "area metropolitana", come modello di città tipico della società industriale. Il territorio urbano-regionale è discontinuo, alterna in modo casuale zone compatte con altre ad urbanizzazione diffusa, centralità differenziate ed aree marginali, spazi urbanizzati ed altri oggetto di tutela o in attesa di urbanizzazione. Una città di città, o all'opposto una combinazione perversa fra *enclaves* "globalizzate", o di eccellenza, e frammenti urbanizzati privi di reali funzioni civiche.
- c) Oggi il capitalismo dominante è finanziario più che produttivo, nomade piuttosto che stanziale. Le decisioni sono state "esternalizzate" dal territorio, che, al tempo stesso in cui è entrato nella competizione per 'catturare' investimenti, attività rappresentative, turisti, ecc., è tuttavia divenuto più vulnerabile. Il capitale fisso, dipendente dal tessuto economico locale, si deteriora, e le infrastrutture che dovrebbero supportare la nuova economia rischiano di rivelare potenzialità effimere.
- d) L'ambito locale-regionale è tradizionalmente stato quello della riproduzione sociale (educazione, sanità, abitazioni, ecc.), ed oggi si trova ad essere contemporaneamente afflitto dalla crisi del *welfare state* (o dai suoi caratteri incompleti), e, sull'altro fronte, dalla moltiplicazione delle domande sociali (formazione continua, invecchiamento della popolazione, riduzione delle dimensioni dei nuclei familiari, gruppi sociali poveri o marginali, ecc.). I poteri regionali e locali devono quindi rimodulare le proprie funzioni nei confronti della "produzione sociale", dal momento che la "competitività" di un territorio corrisponde più a questa scala che non a quella dello "Stato-nazione". Tuttavia, questi livelli di governo non dispongono nè delle competenze nè delle risorse necessarie a raggiungere lo scopo.
- e) La società urbana è divenuta più complessa, più individualizzata e più multiculturale. Le grandi classi sociali dell'epoca industriale si sono sgretolate, ed i gruppi sociali si definiscono in funzione di molteplici fattori concomitanti (territoriali, culturali, e così via), oltre che secondo le proprie relazioni con la produzione, l'autonomia dell'individuo si è andata accentuando. I comportamenti urbani sono oggi diversificati (nei tempi di vita, nelle modalità di spostamento, nelle relazioni sociali, ecc.), e di conseguenza anche le domande. Le politiche urbane oggi non possono semplicemente consistere in una massiccia "offerta" indifferenziata, diretta a grandi collettività considerate omogenee.
- f) Paradossalmente, però, mentre individui e cittadini scommettono sulla distinzione e la differenziazione, i modelli culturali si globalizzano, divenendo omogenei. Le architetture e le forme del consumo, le informazioni e gli usi del tempo libero, i linguaggi (le varianti dello pseudo-inglese) e le tendenze nel modo di vestire, si banalizzano, e perdono i propri elementi distintivi e qualificanti. La corsa alla competitività attraverso la distinzione conduce ad una non-competitività mediante la banalizzazione.
- g) La governabilità dei territori urbano-regionali di traduce quindi in una difficile sfida. Difficile soprattutto a fronte dei fattori richiamati, che possono essere sintetizzati come segue:

- 1) la multidimensionalità del territorio urbano-regionale (centri, periferie, una rete incompleta della “geometria variabile” di piccole e medie città, urbanizzazione diffusa, *enclaves* e ambienti di vita marginali, ecc.);
- 2) le potenti dinamiche private di occupazione del suolo;
- 3) la nuova complessità della società urbana e la diversificazione delle sue domande e dei suoi comportamenti (mobilità, seconde case, etc.);
- 4) la frammentazione dei poteri locali che cooperano, si sovrappongono, competono, si disturbano a vicenda;
- 5) la potenza economica e a volte legale dell’iniziativa privata o degli enti pubblici settoriali quando si tratta di definire o modificare grandi progetti settoriali sul territorio.

La governabilità di questi territori esige dunque una capacità d’innovazione politica, ma *“quest’ultima incontra nella cornice istituzionale un ostacolo che la scarsa rappresentatività dei partiti, trasformati in macchine elettorali finalizzate all’occupazione di ‘posti’ all’interno delle istituzioni, difficilmente è in grado di superare”*<sup>21</sup>.

### *Urbanistica “globalizzata” versus urbanistica “dei cittadini”*

E’ sui modelli di sviluppo urbano che sembra più opportuno soffermarsi, appare evidente come esista una dinamica territoriale sospinta dai processi di globalizzazione (Smith) in un quadro imperfetto di economia di mercato dominata da quanti dispongono di “rendite di monopolio” (per usare il linguaggio di Harvey). E’ però altrettanto evidente che esistono dinamiche di segno contrario, o che tendono a modificare gli effetti delle prime.

Il modello di sviluppo urbano caratteristico dell’era della globalizzazione è “l’urbanizzazione diffusa e discontinua”, tramite “prodotti urbani” che vanno a costituire *enclaves* o parchi tematici consacrati al commercio, oppure aree degradate o marginali<sup>22</sup>.

E’ il processo di urbanizzazione a generare gli “spazi concisi”, punteggiati da *shopping mall* e distributori<sup>23</sup>, dalle “aree di eccellenza” (parchi d’impresa o tecnologici, quartieri chiusi ed esclusivi), reticoli autostradali e stratificazione sociale in funzione (tendenzialmente inversa) dello spazio-tempo che separa i luoghi dalle centralità. Si riscontrano comunque dinamiche orientate in senso opposto, che trovano anche espressione nell’attuale pianificazione urbanistica.

Non si tratta tanto del cosiddetto “*new urbanism*” (Davis, 1999), teso a creare succedanei della “*città compatta europea*”, quanto piuttosto dell’urbanistica “*dei cittadini*”, presente in misura diversa nelle politiche di un numero considerevole di città europee e americane.

Si tratta dell’urbanistica dello “*spazio pubblico*” e della città “densa”, della costruzione di centralità plurime (Busquets J., 2004), della ricerca di una mescolanza sociale e funzionale.

Le conseguenze politiche di tale confronto fra modelli è incerta, sebbene non vi sia dubbio che, a dispetto dell’indipendenza delle volontà politiche locali, nel quadro dell’economia globalizzata, della proprietà privata del suolo, e della mercificazione

<sup>21</sup> Borja J., Madrid 2003, “*La ciudad conquistada*”. Alianza Editorial.

<sup>22</sup> Muxí Z., Barcelona 2004, “*La arquitectura de la ciudad global*”, G.Gili, pp. 26-85.

<sup>23</sup> Davis, M. (1994), *op. cit.* p. 77;

del diritto alla casa, la tendenza dominante rimanga comunque quella dell' "urbanizzazione diffusa" e della produzione di *enclaves* o parchi tematici.

È l'urbanistica della privatizzazione, della separazione e della paura (Borja, 2005). In alcuni paesi europei hanno avuto corso politiche urbane di segno "cittadino", come in Gran Bretagna ed in Francia, tuttavia, nel migliore dei casi, ciò che si ottiene è un risultato contraddittorio, e cioè quel che si dice di tutto un po'. In Francia, l'egemonia del "progetto di città", che ha orientato l'eccellente pianificazione di diverse città negli ultimi venti anni, non ha tuttavia impedito il fenomeno crescente di un'urbanizzazione diffusa e banale, che interessa una parte rilevante del territorio.

Tuttavia, seguendo il ragionamento di Harvey, si può stabilire che il risultato finale è particolarmente funzionale all'urbanistica della globalizzazione, dal momento che la competitività tra i nostri territori richiede questi "luoghi nodali di qualità" che sono le città vive, con spazi pubblici animati e un'offerta culturale e commerciale diversificata, in un contesto gradevole e sicuro in cui si concentrano il terziario "di eccellenza" e le attività per il tempo libero particolarmente attrattive per i visitatori, mentre in corpo estraneo è rappresentato dai residenti.

Le disuguaglianze crescenti sul territorio, la separazione sempre più manifesta fra "inclusi" ed "esclusi" che caratterizza per il momento ancora la città americana più di quella europea, e tuttavia è presente anche fra noi, possono dar luogo ad una "lotta di classe sul territorio" o ad una "conflittualità asimmetrica", difficile da gestire da parte della frammentata democrazia locale. L'acutizzarsi del conflitto fra collettività sociali segregate fra loro può allora sfociare nel "fascismo urbano" che recentemente anticipava S. Sassen avvertendo che in molte città la ribellione sociale che tenderà a manifestarsi nelle periferie marginali avrà come risposta probabile un "autoritarismo" tale da accentuare l'esclusione dei gruppi sociali più poveri, degli immigrati, e di altre diverse minoranze<sup>24</sup>.

L'esito opposto, possibile e desiderabile, potrà riscontrarsi nelle città o nei territori metropolitani relativamente integrati, nei quali il conflitto assuma caratteri simmetrici, si costituiscano forti poteri locali, e le domande sociali riescano ad aggregarsi, portando alla nascita di una società politica che esprime valori e rivendicazioni di cittadinanza. L'urbanistica non garantisce la completa integrazione della società urbana, che dipende anche dalla situazione occupazionale, dall'accesso alla formazione e alla cultura, dal riconoscimento di eguali diritti per tutti gli abitanti. L'urbanistica può però creare tanto condizioni che facilitano notevolmente l'integrazione della cittadinanza, quanto, al contrario, fattori di marginalizzazione. La città democratica è dunque una conquista permanente, un terreno aperto di confronto fra valori e interessi, una sfida all'innovazione politica, all'immaginazione urbanistica, e alla mobilitazione civica.

---

<sup>24</sup> Sassen S., Bologna 2003, "Le città nell'economia globale", Il Mulino, p. 26.

## 1.2 Nuove politiche urbane per la rigenerazione delle città

Una delle questioni che possiamo ad analizzare è quello relativo ai cambi nella formulazione e gestione delle politiche urbane degli ultimi anni nelle città europee a partire dagli anni 80. Nella prima parte si tratterà, in particolare, della ristrutturazione socioeconomica urbana come conseguenza della crisi fordista e il fenomeno della globalizzazione in questo periodo; nella seconda si analizzerà la rimodellazione delle politiche urbane in funzione delle nuove esigenze dettate dall'attuale assetto globale con il relativo impatto nell'agenda delle nuove politiche urbane: le priorità, i modelli di gestione, le forme di "governance", etc. Infine, confronteremo le tendenze con l'auge dei grandi progetti urbanistici (elemento centrale delle politiche urbane di rigenerazione), per riflettere sui rischi di frammentazione e di esclusione sociale e territoriale che comporta questa tipologia di interventi sulla città.

### *Politiche urbane e cultura della città*

In un recente libro, Serena Vicari Haddock considera incontestabile che la cultura sia un fatto urbano<sup>25</sup>. La città, osserva, è cultura sotto tre profili. Perché contiene tesori d'arte ed eredità del passato. Perché vi si producono eventi culturali e vi si recano in massa i fruitori di cultura, nei teatri, nei musei, nelle università.

Perché, infine, nelle città si crea più che altrove la cultura in senso antropologico: non solo i manufatti artistici, ma anche le idee, i valori, le abitudini. Questo accade soprattutto grazie alla molteplicità delle interazioni che avvengono e per l'eterogeneità dell'ambiente: nelle città *"...avviene il confronto tra orientamenti diversi e si genera una spinta dinamica che porta le forme culturali a trasformarsi e a evolvere verso nuove sintesi"*.

La città come luogo dell'innovazione culturale si contrappone alla campagna, dove dominano l'ortodossia e la conservazione. Una caratteristica dell'ambiente urbano sarebbe quella di consentire inedite contaminazioni tra tradizione e nuove correnti artistiche. Queste osservazioni sono sufficienti a scatenare una domanda: perché a questa ricchezza della cultura urbana non fa eco una altrettanto intensa attività di studio, ricerca e documentazione da parte dei molti enti – comunali, regionali, statali – che si occupano di beni culturali?

Perché questi studi, analisi, ricerche continuano a schivare i territori del sociale, del contemporaneo, del progetto, e si mantengono nel più rassicurante, consolidato e popolare recinto del bene culturale storico-artistico?

Credo invece che un ingresso dell'architettura, della città, della casa, dei modi di abitare, tra i temi privilegiati dell'analisi culturale potrebbe produrre effetti importanti, arricchendo la visione tecnica, politica, economica e facilitando percorsi verso la qualità, la condivisione di valori e criteri, l'assimilazione delle diversità culturali, ecc. Il mescolare culture è uno dei principali fattori di sviluppo culturale.

Lo sviluppo culturale dovrebbe portare crescita anche in termini sociali e politici, ma Bauman sostiene che *"... la città induce contemporaneamente tanto alla mixofilia quanto alla mixofobia"*<sup>26</sup>. La varietà dell'ambiente urbano può disorientare fino alla paura.

<sup>25</sup> Vicari Haddock S., Bologna 2004, *"La città contemporanea"*, Il Mulino, recentemente il concetto annesso nel testo *"La rigenerazione urbana: frammentazioni e integrazioni"* in Bifulco L. (a cura di), Roma 2005, *"Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti"*, Carocci Editore.

<sup>26</sup> Bauman Z., Milano 2005, *"Fiducia e paura nelle città"*, Bruno Mondadori Editore, p. 163.

Questo oscillare tra angoscia ed entusiasmo per la scena urbana, tra paura e fiducia verso le persone che la abitano insieme a noi, si produce nonostante, nota Bauman, che noi viviamo in una delle società più sicure che siano mai esistite.

È un sentimento, quello dell'insicurezza, che credo tragga molta parte della sua origine dalla percezione confusa che chi amministra le città si trova – anche se nessuno vuole dichiararlo né ama ammetterlo – senza nessuno strumento a disposizione per risolvere, con strumenti locali, le contraddizioni globali che stritolano le aree densamente urbanizzate: eccesso di mobilità privata, cattiva qualità dell'aria, trasporto pubblico ai limiti del collasso.

Chiudersi, decrescere, rifugiarsi nella conservazione e nel localismo, secondo una specie di ideologia neo-autarchica? Bauman sostiene che più una città è grande ed eterogenea, maggiori sono le attrattive che può offrire – nonostante le paure e la mixofobia.

Dunque anche queste analisi ci portano a valutare come essenziale il metodo dell'approccio culturale ai temi urbani come chiave di conoscenza, di relazioni, di interpretazione, e alla fine di progetto. Muoversi in mezzo agli stranieri è di fatto l'unica speranza di sopravvivenza per la cultura urbana, e per conseguenza per le politiche urbane.

A proposito di fare cultura, Bauman cita esperienze sul campo condotte in città, come quella di registrare gli incontri e le cose viste in una sola ora di cammino. Noi inventiamo le differenze per legittimare i confini. Dovremmo invece studiare le differenze, percepire l'altrove che sta in ogni angolo delle città, per arricchire il progetto urbano. Una serie di racconti su una sola ora di cammino nelle nostre città credo potrebbe darci molta più consapevolezza di molte analisi socio-economiche o urbanistiche. È un approccio minimalista, ma oggi ormai in via di diffusione sempre più vasta e frequente, nel territorio di incrocio e sovrapposizione tra le avventure urbane e la public art.

### *I mutamenti nella forma urbana: dalla conurbazione densa alla città "esplosa"*

Altro tema che risulta interessante da affrontare è quello dei mutamenti della forma e dei modi di funzionamento della città, e delle conseguenze che tali mutamenti generano sul benessere collettivo e sul ruolo della pianificazione.

Anche in presenza di una stasi demografica complessiva, le città – tutte le città, e non solo le più grandi – si estendono sul territorio, "esplodono" secondo modelli di suburbanizzazione e periurbanizzazione a bassa densità insediativa.

*"Nous parcourons une ville aux frontières de plus en plus incertaines, nappe urbaine qui semble s'étendre à l'infini, où les zones d'habitat, de commerce, de loisir, de bureau, se succèdent sans ordre apparent, trouées par des espaces interstitiels au statut souvent indéfinissable, et d'où émergent de loin en loin des blocs fonctionnels comme les aéroports, les grands centres d'affaires ou de commerce"*<sup>27</sup>

L'attrattività dei centri urbani ma ancor più delle conurbazioni dense si riduce, in parte per effetto di una netta caduta della qualità del tessuto urbano e della sua funzionalità, in parte per l'effetto repulsivo di elevati valori fondiari, spinti verso l'alto dal relativo permanere delle funzioni terziarie al centro.

D'altra parte, l'ambiente periurbano non solo fornisce (talvolta) più elevati valori ambientali, ma spesso genera al suo interno occasioni di sviluppo endogeno.

<sup>27</sup> May, N.; Veltz, P.; Landrieu, J.; Spector, T. (a cura di), Paris 1998, *"La ville éclatée"*, Editions de l'Aube, p. 55.

Diversi termini sono stati utilizzati per descrivere il fenomeno; tra i primi utilizzati, oltre dieci anni fa, soprattutto in Francia, ove si è parlato e si parla di “*ville éclatée*”, di “*ville éparpillée*” (città esplosa, città sparpagliata), rispetto ai termini più recentemente utilizzati da altre correnti di pensiero, che parlano di “*ville étalée*”, di “città diffusa” o ancora più di “*ville émergente*” (May, 1998). Le prime definizioni lasciano trasparire un approccio dinamico ed evolutivo, meno legato alla sola descrizione del modello emergente, maggiormente attento alle trasformazioni indotte nelle pratiche economiche e sociali e alle conseguenze sul benessere collettivo.

È chiaro che occorre considerare ciò che queste evoluzioni hanno di innovativo. Ma questo non deve impedire di riconoscere che ciò che emerge naturalmente (ancorché l'avverbio non sia appropriato: nei fatti, sono decisivi i rapporti di forza, i problemi di interesse economico o di potere) sono le segregazioni sociali e spaziali, sono i paesaggi sfigurati, gli ingorghi di traffico e l'inquinamento.

Questo disperdersi della città sul territorio, questa frammentazione di funzioni urbane (che si nota non solo in ambito metropolitano ma anche in sistemi regionali a carattere policentrico) procede in parallelo con altre frammentazioni, che in parte rappresentano concause del fenomeno in esame, e in parte ne sono una conseguenza. Ricordiamo:

- la *frammentazione del mercato del lavoro*, con la forte riduzione del lavoro salariato nella grande impresa, la crescita di professionalità e specializzazioni che sempre più si organizzano in rapporti di lavoro autonomo, il ricorso a forme di lavoro interinale, a tempo parziale, a termine, intermediato da strutture cooperative ecc., la crescita della disoccupazione, sia di breve che di lungo periodo;
- la *frammentazione sociale*, visibile nelle ineguaglianze crescenti fra zone e quartieri interni alle grandi agglomerazioni e nei crescenti processi di segregazione sociale: emerge una città “a due velocità”, una città degli esclusi e dei perdenti e una città delle classi vincenti. Tutte le città storiche, e in particolare la città fordista, hanno prodotto segregazione, è bene ricordarlo; ma in quei casi si trattava di quella che è stata definita una “segregazione associata”, in cui forti solidarietà di classe e la ridotta ampiezza dei bacini di vita e di mobilità consentivano la permanenza e lo sviluppo di processi di socializzazione.

Nella città “esplosa” si tratta invece di “*segregazioni dissociate, isole di povertà e di esclusione localizzate casualmente all'interno di un tessuto urbano discontinuo, ad arcipelago*”<sup>28</sup>:

- l'esplosione dei *bacini di mobilità*, sia di quelli connessi con il percorso casa-lavoro, che si allargano e sempre più si sovrappongono ai tradizionali bacini del mercato del lavoro, sia dei bacini di vita connessi con gli spostamenti non sistematici (shopping, tempo libero), che ormai stanno diventando prevalenti. E restando all'interno del tema della mobilità, si assiste a una divaricazione crescente fra i modelli spazio-temporali di diversi strati della popolazione: da modelli che si riferiscono ancora a bacini di prossimità (ai quali fra l'altro sono legati strati della popolazione a minore mobilità, come i vecchi, i bambini, i portatori di handicap o coloro che non dispongono di mezzo privato), a modelli a carattere metropolitano, che crescono vertiginosamente, a modelli infine che tendono alla globalizzazione utilizzando le reti di trasporto di lunga distanza;

<sup>28</sup> Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P., Firenze 2002, “*I costi collettivi della città dispersa*”, Alinea Editrice, p. 93.



- la *frammentazione degli attori della "regolazione" urbana*, con la sovrapposizione dei territori e degli ambiti di competenza e la moltiplicazione degli attori presenti nell'arena decisionale.

Il risultato è una città che si espande, integrandosi con altri sistemi territoriali e urbani in un paesaggio nuovo, che non è più città e non più campagna, un continuum insediativo «esplosivo» ma fortemente interconnesso (Ascher, 1995). Si esce dal modello di organizzazione metropolitana tradizionale, caratterizzato da un rapporto gerarchico chiaro fra le diverse aree e una divisione del lavoro territoriale altrettanto chiara fra centro e periferia.

I flussi pendolari non sono più prevalentemente in entrata, ma si riequilibrano nei due sensi; in alcuni casi, come quello olandese, i due tipi di flussi permangono distinguibili in termini sociologici, le classi medio-alte risiedendo nei suburbia e lavorando al centro, e le classi medio-basse risiedendo al centro e lavorando nei servizi alle persone o nell'industria in periferia. Aumentano fortemente gli spostamenti hinterland-su-hinterland e gli spostamenti a cavallo fra i tradizionali bacini del mercato del lavoro (Camagni, 2006). Possiamo dire che i modelli di residenza, di lavoro e di spostamento si frammentano e si individualizzano.

Alla descrizione dei nuovi fenomeni, alla considerazione delle numerose e complesse concause, alla valutazione dell'ambivalenza degli esiti (ad esempio, l'allargamento dei bacini di mobilità può essere altrettanto bene interpretato come una crescita dei livelli di integrazione territoriale e degli ambiti di controllo e di libertà individuale che come un crescente costo economico, psicologico e sociale), interrogandosi:

- sulla razionalità complessiva dei nuovi modelli di organizzazione territoriale, nell'ottica della sostenibilità locale e globale<sup>29</sup>;
- sulle nuove domande e i nuovi ruoli che si richiedono alla pianificazione territoriale, in termini di predisposizione del capitale fisso sociale e di orientamento strategico delle decisioni pubbliche e private rilevanti;
- sui sistemi di *governance* e di *government* più adatti alle nuove complessità.

Due temi sono in questo senso di particolare criticità:

- al livello microterritoriale, il tema del disegno dei nuovi insediamenti, e della compattezza del paesaggio urbano, un tema che è in genere lasciato alla pratica e alla cultura urbanistica del singolo comune;
- al livello macroterritoriale, il tema della coerenza fra sviluppo insediativo e presenza di corridoi di mobilità di massa su ferro. In assenza di una pianificazione sovracomunale che alluchi lo sviluppo sul territorio in funzione della sua generale infrastrutturazione, in genere assistiamo a un caso di «fallimento del mercato» in quanto solo raramente il costo del maggior carico sulla rete di trasporto su gomma viene preso in considerazione dal *developer* e soprattutto egli agisce in assenza di segnali forti sulle tendenze di sviluppo della rete di trasporto di massa.

In una ricerca (Camagni, Gibelli, Rigamonti, 2002) si è voluto analizzare in senso quantitativo il costo pubblico e il costo sociale-collettivo della dispersione urbana, superando i limiti di un dibattito, nazionale e internazionale, ampiamente connotato da posizioni quasi ideologiche precostituite e da (pre-)giudizi di valore. Si è voluto dunque riassumere da una parte i risultati delle ancora rare ricerche internazionali con questo taglio quantitativo, e misurare, d'altra parte, i costi collettivi connessi a

---

<sup>29</sup> Osservare e analizzare questa evoluzione verso un territorio di luoghi a statuto incerto ("placeless") è giusto e corretto; lodarla come "l'espressione inevitabile e desiderabile delle nostre nuove tecnologie e della nostra cultura iper-individualista", senza tentare di offrire alternative, sembra eccessivo, come ha giustamente osservato Peter Calthorpe (Calthorpe P., Fulton W., *"The Regional City"*, Island Press., p. 10).

differenti tipologie di sviluppo urbano: sviluppo per espansione (a macchia d'olio), per completamento di spazi interclusi («infilling»), per grandi progetti urbani, per *sprawl*, sviluppo lineare lungo le principali arterie di comunicazione. Le variabili analizzate sono state i consumi di suolo e l'impatto ambientale della mobilità generata, raccolti per tutti i comuni dell'area metropolitana milanese. I risultati sono stati incoraggianti: in particolare si è potuto confermare la «virtuosità» delle forme compatte di espansione urbana e dei modelli di urbanizzazione mista residenziale-produttiva.

E infine occorre riconoscere che la forma urbana «esplosa» non è la causa prima né dell'aumento della mobilità privata né dell'allungamento del percorso medio; ma occorre altrettanto chiaramente riconoscere che senza una razionalizzazione degli insediamenti sia alla scala micro che macro-territoriale, come si è detto più sopra, l'attuale modello di metropolizzazione/regionalizzazione condurrà rapidamente a contraddizioni gravissime e soprattutto irreversibili sul benessere collettivo locale e sulla sostenibilità globale.

Per concludere, le città sono oggi al centro di nuove attenzioni da parte delle politiche urbane, non solo a livello locale ma anche, e soprattutto, al livello nazionale e internazionale.

Da una parte infatti ad esse è affidato un ruolo fondamentale: quello di essere nodo di reti internazionali a carattere economico, finanziario, direzionale, culturale e scientifico, strumento naturale a disposizione dei territori per affrontare, in modo positivo e vantaggioso per le collettività locali insediate, i processi di globalizzazione. D'altra parte, esse sono le depositarie di una eredità culturale che, soprattutto in Europa, costituisce patrimonio inestimabile di civiltà e progresso. Esse tuttavia sono sottoposte a rischi e feed-back che possono essere esiziali, la rapidità delle trasformazioni che su di esse insistono generano tensioni sociali, nuovi processi di segregazione e povertà; i processi moltiplicativi che si mettono in moto nei casi in cui la trasformazione è operata con successo possono generare una crescita della massa delle attività locali, produttive e residenziali, e dunque un superamento delle dimensioni urbane compatibili con l'equilibrio ambientale e la possibilità di interazione sociale; le nuove forme che assumono i processi insediativi, caratterizzati da dispersione, bassa densità di uso del suolo, allungamento e difficoltà dei flussi di mobilità: tutti questi processi testimoniano di questi rischi.

### *Rigenerazione e nuove politiche urbane*

Il tema della rigenerazione urbana, intesa come fenomeno multidimensionale ed integrato, in cui elementi di riqualificazione fisica si intersecano con aspetti sociali, culturali, economici ed ambientali appare indispensabile assume un aspetto rilevante. Una rigenerazione pensata a partire dalla interpretazione della città esistente e determinata da una pluralità ed eterogeneità di soggetti coinvolti.

La città contemporanea evidenzia la sua natura dinamica, il suo essere «città-flusso, concepita come un accampamento sulle rive del tempo, attenta alla sua eredità storica ma governata dal movimento, dalla trasformazione, dalla transitorietà»<sup>30</sup>. Nelle descrizioni di sociologi, urbanisti, antropologi, etnologi ed economisti ricorrono termini come eterogeneità, frammento, discontinuità, disordine e caos (Harvey, 1990); (Amendola, 1997); (Bauman, 1999); (Martinotti, 1999).

Le città si trasformano, cambiano le modalità, i soggetti che promuovono le trasformazioni, le loro intenzioni, le tecniche che utilizzano, gli esiti che si conseguono. Inoltre ogni trasformazione al di là dell'aspetto concreto è il risultato di

<sup>30</sup> Amendola, G., Bari, 2003, «La città postmoderna», Laterza, p. 46.

intenzioni, di tradizioni, di storia, di immagini di culture all'interno delle quali la trasformazione ha preso forma.

La città è spazio economico, politico, luogo di conflitti, teatro di vecchi e nuovi squilibri, ma anche spazio culturale, simbolo e nello stesso tempo creatrice di simboli e di culture. Considerata nella sua dimensione spaziale e come società locale, la città, pur costituendo un oggetto di ricerca di difficile definizione, rappresenta un luogo di osservazione privilegiato dal quale è possibile osservare le interessanti dinamiche delle società attuali (Mela, 2003).

L'instabilità della città contemporanea, il continuo spostarsi delle attività, le dismissioni, il riuso, le politiche di *gentrification* di parti di città, creano una continua distruzione e ricostruzione di valori posizionali che ci appaiono come caos. Comprendere le ragioni di questi mutamenti non è semplice.

La globalizzazione, la trasformazione della domanda sociale, la terziarizzazione, la delocalizzazione delle imprese, la crescente varietà etnica, sociale e culturale della popolazione, le nuove forme di marginalizzazione ed esclusione, l'avvento della cosiddetta *New Economy*, la diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione, l'accresciuta mobilità sociale e territoriale della popolazione sono alcuni dei fattori di questo cambiamento epocale. Il vecchio assetto urbano, fisico, economico e sociale è venuto meno sotto la spinta concomitante e cumulativa di questi elementi.

La città è anche il luogo della solitudine e della marginalità. Dagli anni '90 importanti cambiamenti di ordine geopolitico, tecnologico e sociale hanno ridefinito il ruolo della città europea che non può più essere letta come "spazio chiuso" inscritto in spazi nazionali "bloccati". Inoltre l'aumento della libera circolazione delle persone e delle merci, ha fatto registrare un aumento esponenziale degli scambi, un trend destinato ad aumentare; la città è di fatto inserita in una nuova geografia, quella dell'Unione Europea, che vede le nazioni industrializzate del continente impegnate in sempre più strette azioni di coordinamento finalizzate al miglioramento del proprio livello competitivo verso i più dinamici sistemi statunitense e giapponese. Mutano le funzioni strategiche della città, gli *asset* cruciali per garantire l'efficienza del tessuto produttivo locale e l'attrattività nei confronti di attività esterne. Nel contempo assumono diverso significato molte funzioni tradizionali connesse al benessere collettivo, alla qualità dei rapporti sociali, all'efficienza della forma urbana.

Le contraddizioni della città contemporanea sono dovute ad una molteplicità di fattori: tra queste le responsabilità di quelle discipline che si occupano dello sviluppo fisico della città e del territorio, la "deregulation" e al tempo stesso il diffondersi di complesse normative.

Occorre, inoltre, considerare gli effetti determinati da un lato dal vantaggio di partecipare ad un processo di globalizzazione che livella i comportamenti e favorisce un'alta mobilità fisica e comunicativa, un'indifferenza rispetto alla localizzazione che disperde la città nel territorio e dall'altro porta ad alimentare il desiderio di difendere la propria identità individuale e di gruppo e spesso alimenta il pregiudizio etnico. Di fronte ad una grande complessità e all'impossibilità di avere una forma omogenea, la città si è frammentata a causa delle diverse tendenze e all'impossibilità di dominare la complessità dei sistemi urbani.

Ma indubbiamente il fenomeno più evidente nelle nostre città è il cambiamento di ordine sociale dettato da altri di fenomeni: i nuovi flussi migratori, la stazionarietà dei tassi demografici delle popolazioni 'storiche', la polarizzazione della ricchezza, la crescita della disoccupazione, la crisi dello stato sociale.

Un sistema di variabili che sta cambiando la natura delle città. In questo scenario complesso molti sono stati i cambiamenti che hanno investito il modo di progettare la città. L'attuale contesto, in cui tutto cambia in un contesto di sostanziale permanenza, in cui l'aumento delle esigenze contrasta con l'aumento del degrado

ambientale, richiede strumenti adeguati per conoscere, interpretare e poter affrontare i processi di trasformazione.

Gli studiosi del campo, le pubbliche amministrazioni, i cittadini si confrontano con queste problematiche e da alcuni decenni sono state messe in campo nuove modalità di reinvenzione del paesaggio urbano, strategie, politiche interventi volti a migliorare l'uso, l'immagine, la fruibilità, la vivibilità e la qualità della città contemporanea.

Sta nascendo una città nuova per la sua organizzazione territoriale, per le sue forme architettoniche, per la sua cultura. Questa città in trasformazione è in grado di mostrare, la frammentazione e la varietà della società contemporanea. Lo stesso quadro strutturale urbano sta vivendo una mutazione profonda, basti pensare al passaggio, ricco di implicazioni teoriche e categoriali da una geografia dei luoghi ad una fondata sui flussi.

I cambiamenti di ordine tecnologico, delineano uno scenario urbano e territoriale caratterizzato dall'affermarsi di modi di produzione e scambio immateriale, che mettono in discussione il tradizionale sistema di relazioni fisiche su cui si basa storicamente la città. Secondo l'opinione di Castells<sup>31</sup>, l'età in cui viviamo è caratterizzata da un regime di flussi d'informazione e di reti informatiche che stanno mutando il territorio e quindi lo spazio urbano perché stabiliscono rapporti di contiguità e di lontananza secondo principi che trascendono la contiguità geografica. Le trasformazioni in atto rese possibili dal sistema di relazioni che opera attraverso flussi spaziali delineano un nuovo modello di organizzazione sociale che *"ridefinisce la struttura di Stati, regioni, città e tocca tutti i rami dell'organizzazione sociale, dalla produzione al marketing, dal tempo libero alla politica, per estendersi fino a nuove forme di controllo e sorveglianza"*<sup>32</sup>.

Il passaggio da una geografia dei luoghi ad una geografia dei flussi non ha eliminato luoghi (Bauman, 2008). Le previsioni secondo cui la città era destinata a morire, sono risultate prive di fondamento: la città non solo ha ripreso forza, ma anche ha riaffermato la propria centralità nel mondo contemporaneo. Lo spazio è tornato in quanto luogo ad essere un elemento importante nella formazione delle identità collettive. In Italia, negli ultimi anni, la città è cambiata profondamente e tutto fa pensare ad un'accelerazione di questo mutamento.

Anche in Italia si può vedere l'intreccio tra globalizzazione e localismo, tra la crescente indifferenza dei processi produttivi alla loro organizzazione territoriale ed il peso sempre maggiore che i luoghi hanno nell'esperienza urbana contemporanea.

La specificità del caso italiano è da ricercarsi nelle modalità con cui nuovo e vecchio si legano e si influenzano reciprocamente. Il rapporto tra vecchio e nuovo nella trasformazione dell'assetto e delle identità territoriali assume una centralità assoluta in questo momento, in cui il mutamento principale per quanto riguarda la forma fisica della città è il passaggio dall'espansione al riuso.

Il riuso ha significato la destinazione a nuova vita di parti della città esistente attraverso o la loro sostituzione fisica o l'attribuzione di nuove funzioni, una ridefinizione delle qualità spaziali, del suo ruolo urbano o l'imposizione di nuovi significati.

Antiche aree industriali sono state trasformate in zone di consumo o di terziario avanzato, zone residenziali degradate sono state recuperate e reimmesse sul mercato. Dunque il riuso è visto come rifunzionalizzazione e risemantizzazione, come valida alternativa alla demolizione.

Oggi, infatti, questa strategia d'intervento non sembra rappresentare una valida soluzione, in un territorio così densamente edificato. Nell'epoca postmoderna

<sup>31</sup> Castells M., Milano 2002, *"La nascita della società in rete"*, Università Bocconi Editore, p. 32.

<sup>32</sup> Berra M., Torino 1995, *"Ripensare la tecnologia"*, Bollati Boringhieri.

acquistano legittimità altri interventi capaci di confrontarsi con la complessità del mondo così come esso si presenta, accantonando drastiche semplificazioni.

Il riuso dunque come modalità resa attuale dall'interesse verso la questione ecologica ma anche come risposta critica e creativa ad una cultura del benessere, del consumo che tende a togliere senso, valore e significato alle cose. Ora il cambiamento è reale perché la città che nasce nelle forme e negli spazi della vecchia ha come riferimento la domanda di città espressa dalla gente. La nuova progettualità individua i propri limiti e le linee direttive non solo nelle risorse economiche, nelle compatibilità politiche, ma soprattutto nella gente, nelle sue culture, nei suoi stili di vita, nei suoi desideri. Il passaggio da un'economia basata prevalentemente sull'industria ad un'economia postindustriale o dell'informazione, ha inevitabilmente cambiato il ruolo e la funzione della città. Per scelta o per necessità la città deve definire un nuovo modello di sviluppo per rispondere alle sfide costituite da un lato dalla dura competizione e dall'altra da una domanda di prestazioni sempre più diversificate e per riposizionarsi a livello nazionale ed internazionale. In questa azione un'importanza crescente assume la qualità della vita, concetto sinottico che unifica qualità fisico ambientale, estetica, architettonica, organizzativa.

L'attenzione verso il miglioramento della qualità della vita, inteso secondo un'accezione ampia, risulta indispensabile in un contesto attuale in cui le città devono necessariamente porsi l'obiettivo di cambiare per mantenere e attrarre capitali, imprese, abitanti e visitatori. La sfida è riuscire a raggiungere un difficile equilibrio tra le tre variabili: crescita, equità e qualità ambientale.

Molte discipline hanno avvertito le grandi trasformazioni culturali e strutturali che attraversano la città e sono impegnate nel ridefinire i propri strumenti sia teorici che operativi per adeguarsi ai nuovi scenari.

L'abbandono del grande piano urbanistico, la ricerca di modalità di regolamentazione più circoscritte spazialmente e temporalmente, l'attenzione alle diversità considerate come risorse e non più come ostacolo, i rinnovati tentativi di coinvolgere la gente nel processo di partecipazione, lo sviluppo di metodi per una più precisa analisi della domanda, la predisposizione di strumenti di feedback e di valutazione dei risultati, l'adozione delle nuove tecnologie sono tutti mutamenti rilevanti. Esprimono il tentativo di dare una risposta alla crisi dei grandi apparati teorici e operativi, alla rapidità del mutamento, alla domanda sociale di città intesa come spazio costruito e come campo di esperienze. Parole chiave entrate nel lessico tecnico-politico ma anche in quello cittadino sono: bellezza, convivialità, fruibilità, sostenibilità in aggiunta ad efficienza, produttività e funzionalità. L'obiettivo è recuperare la dimensione storica e collettiva della città e dell'abitare. L'impossibilità di utilizzare i tradizionali criteri pianificatori globali, propri della tradizione razionalista, ha determinato il ricorso a nuove politiche urbane ed interventi finalizzati alla rigenerazione complessiva della città.

Si conferma la rilevanza dello spazio in quanto luogo che fornisce significato alla realtà. La città è come afferma Simmel (1999), un *"fatto sociologico che si forma spazialmente"*. Ma la tendenza è quella di utilizzare il termine territorio e non più quello di "spazio", riferito ad un contesto astratto, adatto a rappresentare i rapporti con i contesti locali che caratterizzavano il periodo fordista.

Lo spazio non può più essere visto come *"supporto passivo di un agire indifferente alla varietà dei suoi contenuti fisici, culturali e sociali"* (Dematteis, 2003); l'affermarsi delle diversità locali e regionali come serbatoi di forze attive. E' diventato territorio, cioè insieme di luoghi differenziati, caratterizzati da vincoli e da opportunità specifiche, sedi di possibili processi autorganizzativi, elementi con cui, nella fase post-fordista, l'agire economico e sociale deve fare i conti, in quanto esse vengono riconosciute "leve" delle politiche di coesione e sviluppo.

Le ragioni per considerare ormai superata una concezione della città come uno spazio fisico e sociale a se stante, possono essere ricondotte a tre ordini di motivi:

- perché la città si diffonde sempre più a scala regionale ed è sempre più difficile distinguerla dal territorio;
- perché alla rete delle città spetta la parte più attiva nelle politiche di sviluppo e di coesione, dalla scala regionale a quella europea;
- perché le attività di comando, servizio, comunicazione e produzione che le caratterizzano sono sostenute da “fixed assets”, risorse immobili incorporate nello spazio fisico della città (Amin, 2005).

Il mancato riconoscimento di questo stretto rapporto tra la componente sociale e la componente materiale dei sistemi urbani, determina spesso due parziali visioni: la città come un insieme di attori senza un rapporto con il territorio o al contrario, come un territorio privo di attori. La tendenza a considerare il fenomeno urbano come qualcosa non legato alla specificità dei luoghi, appare come qualcosa di rischioso, ispiratore di politiche poco realistiche ed inefficaci in relazione alla sostenibilità degli effetti prodotti. A questo proposito occorre evidenziare come la maggior parte degli studiosi della città nella sua duplice dimensione sociale e spaziale, pongano in rilievo questi due aspetti.

La città come sistema territoriale può essere intesa come:

- attore collettivo (Bagnasco, Le Galés, 2001), come insieme di interazioni tra i vari soggetti circoscritti in un ambito locale o regionale;
- la città come milieu territoriale, come insieme di interazioni di questi soggetti con gli elementi materiali ed immateriali di un territorio.

La città come attore collettivo è vista come risposta alla globalizzazione ed alla delocalizzazione a scala mondiale di produzioni e servizi, che mette in competizione le città per la sopravvivenza o la loro crescita economica. Questa tendenza costituisce una delle linee presenti nelle politiche comunitarie e statali rivolte ad incoraggiare le comunità locali a realizzare progetti condivisi di sviluppo competitivo. Spesso questo sviluppo viene interpretato in termini economici, con una partecipazione egemonica da parte di attori privati che devono essere attratti per rafforzare le capacità di crescita dell'economia e dell'occupazione. Quale alternativa a questi due modelli proposti?

Una possibile soluzione è secondo Dematteis (2003) la considerazione della città come sistema locale territoriale derivante dall'interazione reciproca tra le relazioni interne e quelle che le legano a contesti più ampi, fino a quello globale.

Così la città può diventare attore collettivo che opera come interfaccia tra le risorse e le reti di attori che operano alla diversa scala della gerarchia territoriale svolgendo un ruolo rilevante nei processi di riterritorializzazione. Un ruolo che se opportunamente guidato potrebbe, far sì che il tema della sostenibilità non si riduca ad un discorso retorico limitato solo all'ambiente, ma che comprenda tutte le componenti del sistema urbano in particolare il territorio perché è sul territorio che si realizza l'integrazione orizzontale delle sue diverse dimensioni: sociali, politiche, economiche, culturali e d ambientali (Magnaghi, 2000).

Una lettura delle dinamiche urbane e delle politiche per le città europee realizzate in questi ultimi anni, ha assunto un interesse rilevante. E questo perché le città sono diventate protagoniste attive nella formazione delle politiche europee. In quanto beneficiarie di programmi comunitari hanno sperimentato e verificato l'efficacia dei programmi e suggerito modifiche in base alle loro esperienze. In quanto appartenenti a lobbies politiche hanno esercitato pressioni ed elaborato proposte attraverso le loro rappresentanze. Questo nuovo protagonismo è dato dalla crescente internalizzazione delle economie urbane, che richiede da parte delle città la capacità di promuovere le proprie opportunità localizzative ed i prodotti delle proprie economie sul mercato

globale, salvaguardando i propri interessi non più solo a livello nazionale ma anche in quello europeo e sopranazionale.

Città dunque come *"insieme di vincoli e di risorse"* (Nuvolati, 2002), rispetto alle quali programmare interventi finalizzati al miglioramento del benessere tanto delle comunità urbane quanto di quelle rurali in un'ottica di sostenibilità che costituisce il filo conduttore di tutte le politiche urbane da parte di istituzioni come l'Unione Europea (Eurocities 1998, Urban 1998), che negli ultimi anni ha concentrato l'attenzione sempre più sui temi dello sviluppo territoriale, con un'enfasi particolare sulla riqualificazione urbana. In questo scenario complesso molti sono stati i cambiamenti che hanno investito il modo di progettare e gestire la città. In generale sono stati realizzati importanti mutamenti istituzionali nel campo dell'intervento pubblico: una generale riduzione dell'intervento dello Stato centrale, sia in ordine all'arco delle sue competenze sia in termini di spesa sostenuta.

A questo si è affiancato il ruolo crescente attribuito alle normative sovranazionali europee, la cui innovazione più interessante è forse rappresentata dal "principio di sussidiarietà", secondo cui le funzioni amministrative spettano al livello di governo più adeguato a svolgerle e più vicino ai cittadini. Tale principio, mettendo in discussione il tradizionale sistema gerarchico delle competenze in favore di un criterio di autonomia e di responsabilità dei vari livelli di governo, avvia un processo di decentramento amministrativo di numerose competenze politiche alle amministrazioni periferiche.

La maggior parte delle città ha vissuto le conseguenze di un processo massiccio di deindustrializzazione, notevoli mutamenti nelle modalità insediative e nelle forme di mobilità, alti tassi di disoccupazione, impoverimenti di fasce crescenti di popolazione, forte incremento dei processi di segregazione spaziale. Il degrado ambientale di alcune parti della città ha ridotto la capacità di attrarre nuovi investimenti, ponendole in una spirale di crescente declino.

Molte hanno attivato ambiziose strategie di rigenerazione urbana, ancorate alle politiche nazionali per la città, avvalendosi di risorse comunitarie. Queste strategie si basano sul principio di sostenibilità che tenta la strada dello sviluppo volto alla qualità ambientale e propongono due linee di intervento. La prima è finalizzata al recupero dell'immagine della città ma con l'attenzione rivolta alla riduzione degli squilibri interni, tra aree sviluppate e marginali. La seconda è rivolta alla rivitalizzazione delle economie locali, con l'obiettivo di favorire il miglioramento della qualità della vita. Queste azioni tendono ad una revisione dei modelli culturali, al tentativo di far ritrovare alle città il loro tradizionale ruolo di luoghi della vita associata, dell'accessibilità ai servizi, alle attività, alla cultura, contrastando il degrado sociale ed ambientale che ha ridotto o addirittura annullato queste opportunità.

Anche la cultura ha assunto dagli anni '90 in poi nelle città europee il ruolo di un valido "strumento" nei processi di rigenerazione urbana; le attività ad essa complementari assumono sempre di più una posizione centrale nell'economia della città e un ruolo di acceleratore della transizione verso forme di economia post-industriali.

Molti centri, dovendo ridefinire il proprio modello di sviluppo, hanno tentato la carta dei processi di valorizzazione turistica e culturale, ben consapevoli che le manifestazioni culturali e gli eventi, da sole, non sono sufficienti ad innescare questi processi, ma che l'organizzazione di questi può configurarsi come l'occasione per un miglioramento della dotazione infrastrutturale, dei servizi, della riqualificazione di edifici e spazi pubblici, musei e ambienti espositivi. Le politiche culturali possono essere infatti una strategia per contrastare il declino sociale ed economico delle città di antica industrializzazione, attraverso eventi ed interventi in grado di richiamare consistenti flussi di visitatori. Esse possono avere un ruolo determinante nella rigenerazione fisica ed economica della città, soprattutto nel costruire un'immagine

innovativa che agisca da catalizzatore di nuove attività provenienti dal mercato internazionale e collegate allo sviluppo di settori quali il turismo, l'arte, le telecomunicazioni, il campo dell'editoria.

Inoltre in una fase di forte competizione tra le città, grande rilievo viene oggi dato dalle città alla promozione della loro immagine, che può svolgere un ruolo attivo a sostegno delle politiche di promozione che si intendono adottare. La città è riflesso della società se è vero che , *“lo spazio urbano guadagna il suo significato in quanto conseguenza delle attività portate avanti al suo interno, dalle caratteristiche delle persone che lo abitano, dalla forma attribuitagli dalle sue strutture fisiche e dalle percezioni che le persone hanno di esso, rappresentando, di conseguenza, una creazione sociale”*<sup>33</sup>.

Il percorso scelto da molte città mira alla valorizzazione delle ricchezze artistiche architettoniche, alla sistemazione dell'assetto urbano. Le città diventano più vivibili e più belle. Bellezza, fruibilità, centralità, sicurezza diventano requisiti indispensabili della città e dei suoi spazi.

Un importante fattore di mutamento è rappresentato dal rapporto dell'individuo con la propria città e dall'insolita coerenza tra cultura e forma urbana. Si diffonde sempre di più l'esigenza di un uso del territorio che sia attento alla storia ed all'essenza dei luoghi ma che valorizzi allo stesso tempo l'estetica, la materialità, le forme. Si parla oggi di diritto alla bellezza come componente centrale del diritto alla città. Si richiede non solo una città più bella ma anche più accessibile a tutti e da tutti fruibile indipendentemente dalle risorse economiche e culturali dell'area di residenza di ciascuno.

Lo stretto legame tra la ricerca del bello e quella della fruibilità contenute nell'attuale domanda di città costituisce un fattore di novità rispetto al tradizionale atteggiamento estetizzante.

Certo non sono sufficienti le grandi opere architettoniche e urbanistiche senza un disegno di recupero delle periferie, senza migliorare le infrastrutture dei trasporti e la qualità della vita, senza coinvolgere la popolazione nel ridisegno delle città. Ma la ridefinizione dei paesaggi urbani con nuovi simboli proposti dagli architetti *superstar* (Amendola 2003) sono particolarmente importanti per ridefinire i simboli delle città.

Si ricorre pertanto a strategie mirate di marketing, non solo e non più inteso come marketing territoriale tradizionale (volto ad attirare investimenti per nuovi insediamenti produttivi); a poco a poco si affermano forme nuove di promozione: *“citymarketing”*, o *“event marketing”*, che richiamano forme di competizione a livello nazionale e internazionale per conquistare eventi, fiere, esposizioni, grandi appuntamenti sportivi e culturali. Il marketing degli eventi è “anche” marketing delle città, le quali devono definire operazioni di arredo urbano qualificato, migliorare le reti ricettive, potenziare servizi e infrastrutture.

Come evidenziato da Martinotti (1993), questi processi avvengono anche a causa di una sorta di dissoluzione dei grandi sistemi nazionali, con effetti di polverizzazione e frammentazione delle economie: Londra non rappresenta più la Gran Bretagna, Parigi non è più l'unico referente della Francia.

Si formano nuovi sistemi a livelli di macroregioni: la Ruhr, l'asse Milano\Torino, la Catalogna, la stessa Liguria, pur differenziata al suo interno, può essere colta come una realtà unitaria: il caso dei porti lo conferma. Regioni e grandi aree metropolitane si mettono sul mercato e concorrono tra loro a livello internazionale, avviano operazioni di *city marketing* che richiedono investimenti crescenti sui bilanci locali, integrano pubblico e privato, recuperano le spinte localistiche, ricompattano società locale e attori economici. Da alcuni anni a questa parte è maturata nella letteratura economica e sociale una crescente attenzione verso quelli che alcuni studiosi hanno iniziato a chiamare Mega Eventi, o Grandi Eventi, con riferimento a interventi la cui organizzazione ha effetti considerevoli a livello territoriale. Si tratta di interventi di

<sup>33</sup> Borja J., Madrid 2003, *“La ciudad conquistada”*. Alianza Editorial, p. 221.



alto profilo, di durata relativamente contenuta, diversificati per il tipo di offerta e servizi erogati, con un'ampia gamma di opportunità e con un coinvolgimento massiccio di utenti.

Si tratta di fenomeni che comportano investimenti infrastrutturali ed economici notevoli, che possono coinvolgere in termini diversi il settore pubblico e quello privato. Il loro esito coinvolge il tessuto urbano, e per tali ragioni la problematica dei Grandi Eventi viene spesso messa in relazione con i processi di trasformazione delle città. Tra gli esempi ricorrenti sono citate le Fiere o Esposizioni mondiali, o i grandi appuntamenti sportivi, come i Mondiali di calcio, e soprattutto le Olimpiadi; in questo caso appare subito evidente che le implicazioni di tali manifestazioni vanno al di là dell'ambito sportivo, per coinvolgere altri fattori di valenza economica, sociale, culturale. (Borja, 2003).

E' inoltre evidente che un grande evento coinvolge anche simboli e valori, veicola messaggi, spesso comporta operazioni di marketing territoriale, ha conseguenze – come ovvio – sulla visibilità dei luoghi, degli attori politici, delle aziende. L'analisi condotta da Guala (2002) mette in rilievo il fatto che il raccordo tra eventi e rinnovamento urbano assume una particolare configurazione in questi ultimi anni, guardando ai recenti processi di globalizzazione e alla trasformazione economica della città.

I mega eventi costituiscono un fattore di stimolo della trasformazione urbana ed una occasione di riequilibrio territoriale anche se gli esiti non sono sempre positivi. Si assiste così ad un duplice processo: da una parte aumenta il numero e la dimensione dei grandi eventi, la cui differenziazione è effetto della terziarizzazione crescente dell'economia, del peso dei media di massa, dell'evolversi dei tradizionali grandi appuntamenti sportivi e culturali; dall'altra parte la trasformazione urbana, connessa al declino delle antiche città manifatturiere e al postfordismo, accelera i propri processi di rinnovamento, e tende a migliorare la propria offerta culturale, le infrastrutture, i servizi, la qualità della vita, la ricettività turistica. Dunque i mega eventi influenzano lo sviluppo urbano, e le città a loro volta tendono a trasformarsi utilizzando i mega eventi come acceleratore di rinnovamento.

La grande trasformazione urbana è in buona parte indipendente rispetto alla competizione per ottenere mega eventi: è vero però che l'evento diventa catalizzatore della trasformazione urbana.

Barcellona costituisce un esempio di tale percorso; le Olimpiadi del 1992 hanno incrementato un forte processo di miglioramento già avviato almeno a partire dal decennio precedente, e comunque tipico della storia della capitale catalana (Bohigas, 2003). Le ragioni sono legate al fatto che le Olimpiadi sono state inserite all'interno di un progetto di trasformazione urbana di grande respiro, le Olimpiadi hanno avuto un effetto moltiplicatore (Bohigas, 2003).

Le politiche urbane, culturali, l'immagine, il marketing, i Grandi eventi, rappresentano dei percorsi possibili all'interno della città che cambia sotto la spinta di nuove domande, nuove esigenze. E' una sfida per tutti: per le amministrazioni, per la cultura urbanistica, per i cittadini, saper diventare attori coscienti di questo cambiamento, perché non sia una mutazione che si subisce ma un progetto che si realizza.

Per concludere con alcune considerazioni inerenti le politiche di rinnovamento urbano, tema complesso, perché complesso è l'oggetto verso cui sono dirette le azioni. Le città sono i luoghi in cui si concentrano, si stratificano, si accumulano non solo le tradizioni, la storia, le culture ma anche i problemi materiali, le criticità quotidiane, il degrado urbano. Da qui la necessità di risolvere criticità e problemi senza contraddire il senso specifico "del tempo e dello spazio".

Nel compiere questo percorso sono risultati necessariamente trascurati gli elementi positivi che queste nuove forme hanno immesso nei processi decisionali:

allargamento della rete di attori, emergenza di nuove domande, soluzioni innovative ai problemi di esclusione sociale. Come risultato di queste considerazioni appare evidente come il nuovo modello che nasce consente che la politica locale non sia appiattita sui grandi progetti di riqualificazione urbana, ma deve contenere invece ampi fronti di impegno sul versante della politica sociale e di lotta all'esclusione sociale (Vicari Haddock, 2005).

Le politiche di rinnovamento urbano possono avere un duplice ruolo nella determinazione della trasformazione della città: da una parte essere strumento d'intervento in grado di garantire l'esito dell'intervento stesso, a seguito di un insieme di decisioni, dall'altro, strumento di conoscenza, riferito alla trasformabilità di un luogo. Le politiche come conoscenza, la trasformabilità come dato, per una modificazione della città che rispetti l'autonomia dei dati formali ed informali. All'interno della città esistente e non, una pluralità di parti attendono di essere riconosciute e reinterpretare: ogni elemento, ogni singolo punto di questo intero mosaico richiede una differente metodologia di intervento di trasformazione che solo un adeguato disegno d'insieme può garantire.

Indispensabile è, oggi, non solo considerare le specificità dei luoghi, della permanenza delle strutture insediative, rispettare la diversa qualità dei tessuti urbanizzati e non, ma reinterpretare le procedure di formazione e di sviluppo delle diverse parti del territorio, esaltando le potenzialità e le intenzionalità estetiche, la tradizione, la cultura, rispettando l'identità e le esigenze della collettività. Il rinnovamento urbano non può prescindere dall'attenzione ai problemi che il vivere comune e con esigenze differenziate pone, in particolare in un tessuto storico preesistente e che richiede, per questo soluzioni compatibili ma soprattutto non procrastinabili.

Considerando, ad esempio le azioni realizzate per affrontare le problematiche di forte disagio sociale, presenti all'interno di alcuni quartieri cittadini, si comprende come il risanamento degli edifici e dell'ambiente circostante costituisce solo il punto di partenza: elemento importante è la partecipazione degli abitanti, sia nella fase progettuale che in quella della realizzazione degli interventi.

Solo attraverso il coinvolgimento attivo e partecipe dei cittadini è, infatti, possibile mettere in atto un reale cambiamento dei loro vissuti di esclusione e di disagio, poiché, partendo dalle loro percezioni, di solito negative e rinunciarie, si offre un riconoscimento alle loro conoscenze, capacità e saperi, anche se il continuo ricorso alla *partnerships* tende ad essere collegato al progressivo ridursi del ruolo e delle funzioni del governo locale<sup>34</sup>

Far emergere il protagonismo in questi quartieri, vuol dire rimettere in moto speranze di cambiamento e produrre negli abitanti un'assunzione di responsabilità, che se adeguatamente incentivata comporta la crescita di un forte senso di appropriazione e di identificazione con il luogo di abitazione (Mela, 1996).

### *La nuova attenzione verso le politiche urbane delle città europee*

Per gli europei, il termine città evoca valori di civiltà e di libertà, e allude alla presenza di una *civitas*, una collettività consapevole e coesa di cittadini che realizzano un massimo di benessere individuale attraverso processi intensi di interazione, coordinamento e cooperazione.

La città europea è stata nella storia il luogo della democrazia e della innovazione – politica, istituzionale, tecnologica ed economica – e questi ruoli la città come forma efficiente e avanzata di organizzazione sociale ha sempre svolto, potendosi

<sup>34</sup> Quello che S. Vicari Haddock tratta come “*La tirannia della partecipazione*” in “*La rigenerazione urbana: frammentazioni e integrazioni*” in Bifulco L. (a cura di), Roma 2005, “*Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*”, Carocci Editore.

identificare con una forma fisica precisa, caratterizzata da compattezza insediativa, alta densità di popolazione e di attività, forte interazione fra le sue parti (Sallez, 1993).

Oggi la città – o la sua parte in movimento – sta cambiando drasticamente i suoi connotati genetici: le esigenze di interazione sociale, di integrazione economica e di partecipazione politica si realizzano e si esprimono attraverso mezzi che sempre meno richiedono prossimità, mutando i termini del rapporto fra benefici complessivi e costi complessivi dell'agglomerazione. Mentre permane la necessità di fruire di un'atmosfera urbana, intesa come accessibilità generalizzata ai nodi del contesto globale e come riduttore di incertezza dinamica, viene perduto il carattere di agglomerazione fisica della città e dissolto il confine, una volta chiaro, fra urbano e rurale.

Sorgono le grandi nebulose urbane, secondo modelli insediativi che riecheggiano modelli sviluppatisi in altri contesti storici e geografici, come quelli americani e australiani.

Ma non è un caso se, proprio in questi ultimi anni, notiamo un ritorno di attenzione culturale e politica alla città: al suo ruolo, alla sua (nuova) forma, ai modelli per governare la sua crescente complessità, alle forme istituzionali di governo locale più adatte, agli strumenti per intervenire sulle nuove contraddizioni che l'evoluzione del contesto urbano sta generando.

E questa rinata attenzione non significa nostalgia per un modello di organizzazione sociale ormai passato, ma piuttosto preoccupazione per la salvaguardia di funzioni e di valori irrinunciabili, come i valori della solidarietà e della sostenibilità e le funzioni di integrazione delle diversità e di efficiente organizzazione dell'interazione interna ed esterna; i modelli di riferimento sono città immerse nella modernità che mantengono quelle funzioni e quei valori, come per molti versi Bologna, Monaco di Baviera, Helsinki, la Randstadt.

E non è neppure un caso se di questi temi – che naturalmente sembrano rinviare, all'interno di un principio di sussidiarietà, a un livello locale di osservazione e di intervento – tendono oggi ad occuparsi istituzioni nazionali e soprattutto internazionali, con una forte accelerazione soprattutto per quanto concerne gli aspetti legislativi, regolamentativi ed istituzionali<sup>35</sup>.

L'obiettivo è quello di illustrare brevemente il quadro di riferimento in cui si collocano oggi le politiche urbane e le nuove sfide che si pongono alla governance delle grandi aree metropolitane. In particolare intendo toccare i temi seguenti:

- la nuova attenzione alle politiche urbane in ambito nazionale e internazionale, e i suoi fondamenti logici in un contesto di cooperazione inter-istituzionale;
- i mutamenti nella forma urbana e le loro conseguenze sul benessere collettivo: dalla conurbazione densa alla città "esplosa", dalle reti di prossimità alle reti di mobilità; i modi per garantire governabilità alla nuova forma urbana in un contesto di crescente complessità decisionale e istituzionale.

L'aprirsi dell'Unione Europea a una prospettiva di azione a carattere territoriale costituisce una delle più importanti innovazioni politico-culturali realizzate

---

<sup>35</sup> Si vedano, successivamente all'incontro "*Habitat II*" di Istanbul del luglio 1996, le diverse recenti iniziative del Gruppo Affari Urbani dell'OECD, in tema di governance metropolitana (OECD, 1998a; 2001), politiche per i quartieri in crisi (OECD, 1998b), trasporti urbani e loro finanziamento; le iniziative di ricerca e dibattito dell'Economic Commission for Europe delle Nazioni Unite (ECE, 1998); le iniziative della European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Hall, Landry, 1997); il "*documento di Hannover*" adottato dalla European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning – CEMAT (CEMAT, 2000).

dall'Unione Europea nella seconda metà degli anni '90. In un contesto istituzionale in cui la pianificazione del territorio non è contemplata dai Trattati ed è quindi esplicitamente esclusa dalle competenze del livello comunitario per effetto del principio di sussidiarietà, la prospettiva di una azione a carattere spaziale o territoriale a livello europeo si è comunque imposta ed ha trovato una sua collocazione nello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo.

Si tratta di un documento di indirizzi, "non vincolante", che costruisce una *"visione del territorio europeo proiettata nel futuro"* e contemporaneamente fornisce *"un policy framework per una migliore cooperazione fra le politiche settoriali della Comunità con rilevante impatto territoriale, nonché fra gli Stati Membri, le loro regioni e le loro città"*<sup>36</sup>.

Senza dunque aggiungere competenze nuove all'Unione Europea, esso giunge alla conclusione, sofferta e raggiunta attraverso circa cinque anni di discussioni in seno al Comitato di Sviluppo Spaziale, della rilevanza del territorio come sistema di relazioni e di valori (ambientali, paesistici, patrimoniali, economici, culturali, storici) che insistono nello spazio geografico; del valore particolare che esso assume nel caso europeo, essendo il prodotto di una specifica evoluzione storico-politica di lunga data e dunque costituendo un elemento fondamentale dell'identità europea; e della conseguente centralità delle politiche che vi operano.

Come viene giustificata questa nuova attenzione europea per una materia tradizionalmente assegnata alle cure degli stati membri, delle loro regioni e soprattutto dei loro enti locali, pur nella massima cautela portata al fatto di non prefigurare nuove competenze comunitarie?

Le argomentazioni non sono esplicitate sempre in modo chiaro, e devono essere ricostruite attraverso una lettura trasversale di diversi documenti.

Innanzitutto, il territorio nella sua unità e nella sintesi che presenta delle diverse dimensioni del vivere sociale, viene visto come l'ambito attraverso cui è possibile riconciliare i diversi obiettivi dell'Unione e delle sue politiche: obiettivi di coesione ed equità sociale, di competitività-sviluppo e di salvaguardia e valorizzazione delle risorse ambientali. L'obiettivo generale dello SSSE, che consiste nell'assicurare uno sviluppo sostenibile del territorio, unifica i tre sotto-obiettivi rivolti alla società, all'economia e all'ambiente, obiettivi che spesso si trovano in parziale conflitto (ESDP Potsdam, 1999, punti 18–20). Il riferimento territoriale facilita infatti l'individuazione dei momenti di idiosincrasia fra i singoli obiettivi, che devono essere minimizzati con opportuni strumenti, e, al contrario, l'individuazione delle possibili sinergie fra essi, da massimizzare.

In secondo luogo, direttamente e indirettamente si individua un interesse europeo (e non solo nazionale e locale) nel mantenimento di uno sviluppo territoriale equilibrato e sostenibile, basato sul rispetto delle aree sensibili e ad elevato pregio naturalistico e su una organizzazione degli insediamenti umani attenta al consumo di suolo e a un equilibrato rapporto città-campagna (ESDP Glasgow, 1998, Parte IIIC).

Il territorio europeo, nella sua multiforme varietà, costituisce un patrimonio di valori ambientali, paesaggistici, estetici, archeologici e culturali che appartiene all'intera popolazione europea; la sua evoluzione, insieme al benessere delle popolazioni che vi insistono, deve essere oggetto di costante attenzione anche da parte di un organo sovranazionale.

<sup>36</sup> Esistono tre versioni successive ufficiali dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SDEC nell'acronimo francese, ESDP in quello inglese): quella di Noordwijk del giugno 1997, quella di Glasgow del giugno 1998, assai simile, e quella definitiva di Potsdam del maggio 1999. È importante sottolineare che si tratta di un documento voluto e approvato dal Consiglio dei Ministri dell'Unione, non dalla Commissione (che ha fornito una sorta di Segretariato al Comitato di Sviluppo Spaziale per la sua redazione).

Invocare il principio di sussidiarietà, e dunque la competenza dei livelli inferiori di governo, per escludere questa attenzione non sembra lecito in quanto:

- il principio stesso riconosce la competenza dei livelli superiori di governo allorché l'intervento al livello inferiore si dimostri intrinsecamente inefficiente (come quando siamo in presenza di effetti di *spillover* o *transborder* fra entità territoriali confinanti, assai frequenti in materia ambientale, o di economie di rete, frequenti in materia trasportistica o energetica) o localmente inefficace (manifesta incapacità di alcune amministrazioni);
- l'attenzione del livello europeo, che si può manifestare attraverso documenti a carattere indicativo, non esclude ma anzi implica la responsabilità dei livelli inferiori, e in particolare del livello comunale, provinciale e regionale, sulle scelte specifiche e le specifiche azioni da intraprendere; il livello superiore può aggiungere analisi più approfondite degli effetti delle diverse misure di intervento e previsioni più attente sulle tendenze in atto, nonché suggerire principi di azione basati sull'esperienza internazionale;
- il livello europeo può essere il più adatto per la circolazione di esperienze di *good practice* nei diversi campi di azione della pianificazione territoriale, aiutando i paesi membri e i governi locali a sviluppare le loro politiche, coerenti con i rispettivi quadri amministrativi e legislativi.

Ma il territorio costituisce e fornisce anche – nella multiforme varietà dei suoi *asset*, siano essi naturali o creati dall'uomo, siano essi il dettato della geografia o della storia; nella sua forma fisico-geografica e nella architettura delle sue reti – gli strumenti per raggiungere i grandi obiettivi dell'Unione.

Come è esplicitamente menzionato nel documento della Commissione "*Quadro d'Azione per lo Sviluppo Urbano Sostenibile*" del 1998, con riferimento all'armatura urbana complessiva e a quella grande specificità europea che è costituita dal suo sistema di città, il fondamento per un intervento più diretto dell'Unione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, è individuato nel fatto che, agendo sull'armatura urbana, è possibile direttamente incidere sulla possibilità di raggiungere tre obiettivi fondamentali del Trattato:

- l'obiettivo della *coesione*, attraverso l'intervento sulle aree di esclusione e povertà, che si concentrano ampiamente nelle città;
- l'obiettivo della *competitività*, migliorando l'efficienza delle città, la loro accessibilità esterna la loro attrattività per gli investitori (specie esterni all'Unione), costituendo le città le punte avanzate dei rispettivi territori e le "porte" della loro internazionalizzazione;
- l'obiettivo della *sostenibilità* dello sviluppo, da raggiungere attraverso un miglioramento dell'efficienza energetica delle città e in generale dell'efficienza nell'uso di risorse scarse (fra le quali il suolo e gli spazi aperti).

A questi obiettivi, è aggiunto quello di favorire una efficace *governance* urbana e la possibilità offerta alle comunità locali di partecipare e influenzare le decisioni che le riguardano (*local empowerment*), un obiettivo ripreso e rafforzato nel recentissimo Libro Bianco della Commissione sulla *Governance Europea* (agosto 2001). Si afferma addirittura che, attraverso il rafforzamento di modelli partecipativi alle scelte territoriali, si intende evitare che "*una buona governance urbana sia impedita da regole e pratiche istituzionali al livello europeo*"<sup>37</sup>, con evidente riferimento alle tortuose pratiche di preparazione dei Programmi, nazionali e regionali, per i Fondi Strutturali e al rischio di un nuovo centralismo regionale.

<sup>37</sup> Commissione Europea, 1998, p. 10.

Un'ultima riflessione sulla giustificazione di un'attenzione al territorio condotta al livello europeo riguarda una chiara "discrepanza": *"Il fatto che le forze che influenzano la localizzazione delle attività economiche, forze che primariamente fanno riferimento al mercato, operino in modo crescente al livello europeo mentre le politiche di sviluppo spaziale sono ancora spesso concepite al livello nazionale o inferiore"* (EU Noordwijk, 1997, Parte IC).

Non solo una risposta al livello sovraordinato consente una superiore razionalità ed efficacia, ma consente pure la riduzione di pratiche di competizione territoriale a somma zero attuate dai singoli territori, regioni o città (ad esempio nella attrazione di imprese esterne).

Nel caso italiano, l'importanza dello SSSE appare chiara, soprattutto nella chiarezza con cui individua problematiche territoriali e linee di azione, e nella sottolineatura della necessità di cooperazione e integrazione delle politiche – integrazione orizzontale, a carattere intersettoriale, e verticale, a carattere inter-istituzionale – anche se molte fra le politiche suggerite sono da tempo variamente in atto nelle nostre regioni. In particolare, esso rafforza le politiche di tutela ambientale, aumentandone l'autorevolezza soprattutto in paesi, come quelli del sud Europa, in cui essi hanno certamente minore coerenza e consenso da parte non solo dell'opinione pubblica ma soprattutto dei diversi attori sociali. Temi come l'eccessivo consumo di suolo connesso ai nuovi modelli insediativi, dispersi e a bassa densità, o come le nuove valenze di una rinnovata alleanza fra città e campagna, sono temi che nel nostro paese faticano ad imporsi in modo generalizzato non solo nella prassi pianificatoria – ove allorché vengono esplicitati, come nei migliori piani recenti, soprattutto provinciali, stentano a trovare adeguate strumentazioni operative – ma anche nel dibattito scientifico. Ed al contrario, le implicazioni operative di queste parole d'ordine possono essere relevantissime, ad esempio giustificando sussidi – anche comunitari – alle attività agricole o ecologicamente compatibili in ambito periurbano a fronte della produzione di valori ambientali a vantaggio della città.

Inoltre, lo SSSE appare importante perché acquisisce alla cultura di *policy-making* europea due concetti recentemente elaborati dalla riflessione scientifica in ambito territoriale prevalentemente nei paesi mediterranei:

- il concetto, di matrice francese, spagnola e italiana, della città e dell'armatura urbana complessiva come strumenti della competizione fra sistemi territoriali in epoca di globalizzazione (si veda ad esempio come, nel Libro Bianco sulle Infrastrutture del Ministro dei Lavori Pubblici Paolo Costa, del 1998, il sistema urbano italiano fosse concepito come infrastruttura del sistema territoriale complessivo);
- il concetto di "reti di città", elaborato prevalentemente in Italia, un modello di organizzazione territoriale che consente a un sistema di città di media dimensione di raggiungere elevati livelli di competitività attraverso rapporti di sinergia e di complementarità, economie di rete e di specializzazione. Sia nel caso delle reti regionali di città, sia nel caso delle metropoli maggiori, la costruzione di un sistema policentrico equipotenziale a livello regionale, nazionale e continentale è vista come condizione per uno sviluppo equilibrato e per il raggiungimento di obiettivi complessivi di equità territoriale e di coesione.

Lo SSSE e il Quadro d'Azione per lo sviluppo urbano sostenibile del 1998 non costituiscono i soli momenti rilevanti di interesse europeo per l'azione territoriale e urbana. Con la Comunicazione del maggio 1997 intitolata *Towards an Urban Agenda in the European Union* la Commissione Europea aveva avviato una fase nuova di interesse istituzionale dell'Unione per le politiche sulla città e sul sistema delle città. In precedenza, si erano avuti solo documenti a carattere scientifico-culturale e prepolitico, come il *Libro Verde sull'Ambiente Urbano* del 1990, documenti di gruppi

di lavoro ad hoc, come il più recente documento *European Sustainable Cities* del 1995, pubblicato nel 1997, o interventi con caratteristiche e ambizioni limitate come il Programma di Iniziativa Comunitaria URBAN.

Con la Comunicazione della Commissione si dava seguito, da una parte, al successo dell'Iniziativa URBAN – una iniziativa, è bene ricordarlo, nata da una raccomandazione del Parlamento Europeo e non direttamente dalla Commissione – e dall'altra a numerose indicazioni che emergevano da ambiti politico-istituzionali come il Consiglio d'Europa, il Comitato delle Regioni e dei Comuni d'Europa e, con maggior forza, dal Comitato di Sviluppo Spaziale, un organo interministeriale europeo, già citato.

L'iniziativa URBAN ha avuto tre meriti fondamentali, ha innanzitutto portato l'Europa e le politiche europee più vicino ai cittadini, dando loro visibilità ed accrescendo l'autorevolezza delle autorità locali incaricate di promuoverle e gestirle. In secondo luogo, ha mostrato come, dal coinvolgimento degli enti locali nelle politiche europee e dalla cooperazione verticale fra istituzioni, possano venire numerosi vantaggi in termini di solidità dell'impianto e del metodo degli interventi, progettualità effettiva, efficacia e innovatività delle politiche.. Infine ha fatto toccare con mano un limite chiaro della cultura tradizionale di pianificazione nel nostro paese, che potrei sintetizzare nel termine di "settorialità": non esisteva una cultura diffusa e una prassi consolidata di programmi integrati per parti di città, in cui gli strumenti dell'urbanistica e del controllo delle trasformazioni fisiche si sposassero con gli incentivi economici alle attività produttive e agli interventi a carattere sociale, in una visione strategica e condivisa.

I traguardi raggiunti con lo SSSE e il Quadro d'Azione e la crescita culturale che hanno determinato sia nel pubblico generico degli addetti ai lavori sia, e in modo più interessante, fra i *policymaker* territoriali, non devono tuttavia generare un senso di appagamento e far abbassare la tensione e l'attenzione fra coloro che sono interessati a una crescente efficacia e internazionalità delle politiche territoriali.

### 1.3 Paure urbane e domanda di sicurezza

#### *L'Europa e le sue città: quando si ha paura dell'altro*

Alcune teorie urbane da sempre hanno concentrato la loro attenzione sulle profonde differenze che intercorrono fra la tradizione urbana statunitense e quella europea. Semplificando in maniera drastica possiamo affermare che la prima è stata dominata, fin dagli albori, da uno spiccato sentimento anti-urbano, mentre la seconda, pur non ignorando completamente visioni di questo tipo, si è fondata sull'importanza dello spazio pubblico come risorsa essenziale che permette la comunicazione diretta, la socialità e come significativo strumento di attivazione di processi di identificazione.

#### *Il sentimento anti-urbano delle città americane*

In alcune delle sue opere sulla civiltà urbana, Richard Sennett (1970, 1977, 1990) ricerca, attraverso un'approfondita analisi storico-culturale, i diversi fattori, ideali e materiali, che hanno concorso a produrre alcuni dei mali che affliggono le nostre città. Egli identifica questi mali nel decadimento dell'importanza dello spazio pubblico urbano e nel ripiegamento verso la sfera intima, domestica, familiare che interessa i cittadini delle città occidentali, le statunitensi in particolare. In questo *"declino dell'uomo pubblico"* Sennett vede la fine della città conviviale, la fine della città concepita come *"insediamento umano in cui degli estranei tendono a incontrarsi"*<sup>38</sup> e dove quest'incontro non è percepito come pericolo, non è una minaccia da rifuggire barricandosi nella dimora-rifugio (Sennett 1999). Sennett vede infatti nella geografia pubblica della città, l'istituzionalizzazione della civiltà, dove per civiltà egli intende *"l'attività che mette gli uni al riparo degli altri e che, tuttavia, consente loro di fruire della reciproca compagnia. Portare una maschera è l'essenza della civiltà"*<sup>39</sup>. Una delle forme di "inciviltà" che l'autore pone in evidenza risiede proprio in quello "snaturamento della fratellanza nella moderna esperienza comunitaria" che porta ad evitare l'incontro con stranieri ed estranei, connotando i tratti distintivi della comunità in termini sempre più esclusivi in cui la partecipazione stessa si confonde con decisioni di esclusione, o, al contrario, di inclusione.

Con le sue parole: *"l'abbandono di ogni senso della solidarietà di classe nella società moderna, a favore di nuovi tipi di immagine collettiva basati sull'etnia, il quartiere o la regione, è il segno di questa contrazione del vincolo fraterno. La fratellanza si confonde ormai con l'immedesimazione di un gruppo chiuso di persone solidali che rifiuta tutti coloro che non ne fanno parte"*<sup>40</sup>.

Sennett vede l'origine di questo problema in quel *topos* estremamente radicato che vede l'impersonalità, l'estraneità che dominerebbero la città, come uno dei perversi prodotti del sistema capitalistico, un fenomeno da eliminare, o almeno da rifuggire, attraverso il ristabilimento dell'intimità dell'esperienza umana. Un intento di questo tipo non può che portare a forme di *"sacralizzazione del territorio"* che esaltano il ghetto, la città atomizzata. Per assurdo, la volontà di stabilire rapporti intimi e fraterni col prossimo si converte nel suo opposto, il rifiuto dell'altro. *"La logica emotiva della comunità, che nasce come opposizione ai mali del capitalismo moderno, si trasforma alla fine in una strana forma di rifiuto e depoliticizzazione"*<sup>41</sup>, infatti vede nell'intimismo, inteso come un modo di vedere i rapporti umani e insieme l'aspettativa che questi siano cordiali, una forma di tirannia seducente.

<sup>38</sup> Sennett R., Milano 1992, *"La coscienza dell'occhio. Progetto e vita sociale nelle città"*, Feltrinelli Editore, p. 59.

<sup>39</sup> Ibidem p. 97.

<sup>40</sup> Ibidem p. 145.

<sup>41</sup> Ibidem p. 147.



In realtà, non si tratta di *tirannia coercitiva* (tipica della sovranità e della società disciplinare, per citare Foucault, 1998) ma di una forma di controllo più elusiva, che si insinua in maniera sottile imponendo la convinzione che la "*complessità del reale sia riducibile a un unico criterio di verità*"<sup>42</sup>.

Sennett identifica i processi storico sociali che hanno contribuito alla formazione della civiltà urbana occidentale. In particolare si concentra su quei processi che hanno determinato lo storico antiurbanesimo insito nella mentalità americana. Mettendo in luce le differenze che intercorrono fra spazio urbano europeo e d'oltre oceano, Sennett identifica nella "*visione protestante dello spazio*" una delle cause all'origine della concezione e dell'uso dello spazio pubblico nelle città. Questa visione dello spazio è caratterizzata dalla ricerca della *neutralità*, intesa come una forma di controllo sociale che mira a dominare l'esterno rappresentandolo come nullo, privo di valore (Sennett, 1999). Secondo Sennett, l'estremo individualismo che caratterizza l'etica protestante e il continuo bisogno di "*assumere il controllo di sé stessi*" rende necessaria una visione dell'esterno che sia il più possibile fredda, vuota, indifferente, in modo tale da non interferire con il processo di controllo su sé stessi.

Gli strumenti attraverso i quali l'obiettivo della *neutralità* dello spazio viene conseguito sono almeno due: da una parte, l'uso del *grid* (griglia geometrica di isolati di uguali dimensioni), dall'altra, la perdita del centro. Secondo Sennett, è l'uso della griglia nella pianificazione delle città americane che impedisce la formazione di spazi di aggregazione che favoriscano la vita urbana. La griglia è dunque "*un segno protestante dello spazio neutro*", è uno spazio di neutralità, che nega all'ambiente ogni valore autonomo.

La perdita del centro è invece una conseguenza dell'applicazione del *grid* allo spazio. Gli occasionali punti di accumulo che la griglia permette, impediscono la formazione di veri e propri *centri*, determinando dei più blandi *nodi*, privi di significati storici e visivi. La perdita della centralità e lo sviluppo della griglia in senso orizzontale, tale da inglobare lo spazio circostante in maniera potenzialmente infinita, è uno degli aspetti che differenziano le città americane da quelle europee (Vicari, 2004). Nell'importanza che la città europea attribuisce al *centro* come spazio pubblico significativo capace di attivare processi di identificazione identitaria, riposa la profonda spaccatura che separa i due contesti.

La tendenza antiurbana di neutralizzazione dello spazio e la conseguente difficoltà nella formazione di spazi urbani densi di significato storico e politico, che si offrano come luoghi di incontro con l'altro, rappresenta il legame che ripercorre la storia urbana americana. Come conseguenza, la paura e il rifiuto dell'eterogeneità, colonna portante del vivere urbano, sono temi che permettono la lettura delle metropoli americane in chiave critica, lontana da alcune visioni estetizzanti che caratterizzano alcune letture postmoderne, sicuramente efficaci e d'effetto, ma dimentiche del ruolo giocato dai processi di *differenziazione* nel contesto urbano.

La paura e la fuga dall'eterogeneità sono due dei temi che tagliano trasversalmente l'opera di Mike Davis, nell'inquietante quadro che egli offre della Los Angeles degli anni '90, città emblematica dal punto di vista degli eccessi del postmodernismo, tanto che, come nota l'autore, trova il suo simbolo in un incubo<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> Sennett R., Milano 1992, "*La coscienza dell'occhio. Progetto e vita sociale nelle città*", Feltrinelli Editore, p. 36.

<sup>43</sup> Davis sostiene che *Blade Runner* sia arrivato a rappresentare l'alter ego distopico di Los Angeles, simbolo dell'impossibilità della convivenza di gruppi etnici diversi nella città. Egli nota tuttavia che, nonostante il fascino di questa immagine cinematografica, essa non sia che una riedizione della visione modernista della città à la Metropolis di Fritz Lang, fatta di immagini di gigantismo urbano e umane mutazioni. Per comprendere il futuro di Los Angeles Davis crede sia necessario non fermarsi agli stereotipi "*che vedono il futuro solo come un ingrandimento grottesco, wellsiano, della*

Nel magistrale *“La Città di Quarzo”*, Davis ripercorre storicamente i processi che hanno contribuito alla costruzione della metropoli californiana così come la si conosce oggi, un compendio di contraddizioni postmoderne, dai tagli alla spesa pubblica, alla tensione “etniche”, dal controllo sociale e gestione poliziesca dello spazio urbano, alle montanti disuguaglianze sociali e alla forte segregazione spaziale.

Lo spazio urbano americano, in seguito ad un processo di selezione etnica ingiunto dalla diffusione delle *edge cities*, è sempre più identificato con la presenza di minoranze afro americane e latine, e conseguentemente identificato con il crimine e la violenza (Davis, 1993). Una segregazione di questo tipo segna definitivamente il fallimento del *melting pot*, una delle colonne portanti dell’ideologia americana. I roghi di Watts della metà degli anni ’60, e quelli di Los Angeles del ’92 rappresentano due momenti eclatanti del fallimento di questa ideologia, ma non sono che il risultato di un lungo processo di discriminazione, razzismo, tagli alla spesa pubblica, criminalizzazione della povertà. Come sottolinea Davis, le gang giovanili nere sono state costruite dal discorso dominante come il *“nuovo nemico interno”* che permette di giustificare uno stato di polizia (Davis, 1993). Contemporaneamente si è imposto un nuovo paradigma che vede dietro alle rivolte di LA l’esistenza di un’aspra competizione economica fra afro – americani e *latinos*. Secondo questo *frame* interpretativo sarebbe l’immigrazione dal centro e sud america (e non il razzismo bianco!) ad aver creato una sotto classe nera la cui rabbia è scoppiata negli incendi del ’92. Come conseguenza, la soluzione al problema consisterebbe nell’inasprimento dei controlli della frontiera fra Messico e Usa (Davis, 1993). Questo nuovo paradigma, che postula la pericolosità delle minoranze etniche, è servito come giustificazione a forme di controllo poliziesco sempre più violente e repressive, e, allo stesso tempo, per una totale legittimazione del *“vigilantismo bianco”* (Davis, 1993): gruppi di cittadini e proprietari bianchi che, in paranoia da sicurezza, girano per la città armati in cerca di giovani neri (o si appostano a spiare dalle finestre per rilevare qualsiasi atteggiamento di tipo deviante ).

Il caso di Los Angeles è sicuramente emblematico, ma più in generale non sembra un’esagerazione sostenere che la paura sia il sentimento che governa le città americane (Petrillo 2000, Amendola 1997, Davis 1993). Il potere che questa paura, nella sue molteplici accezioni, esercita sulle persone, sulla vita urbana e sullo spazio fisico stesso, è enorme. In particolare, gli effetti sullo spazio e sulla vita pubblica nelle città americane, come sostenuto da più parti, sembrano essere veramente nefasti. Lo spettro delle strade insicure e violente è ciò che tiene lontana la gente dagli spazi pubblici e le impedisce di cercare le qualità necessarie per partecipare alla vita pubblica. Militarizzazione e privatizzazione degli spazi pubblici sono la risposta a questa politica della paura.

Si sta in pratica profilando quella crisi delle città americane che Jane Jacobs aveva rilevato già a partire dagli anni ’60, quando sottolineava i pesanti rischi insiti nella fuga dallo spazio pubblico e nel ripiegamento suburbano:

*“la tolleranza, la possibilità di convivere con vicini molto diversi da sé – e spesso la differenza è assai più profonda della diversità del colore della pelle – sono realizzabili e normali in un ambiente intensamente urbano ma sono del tutto estranee alla mentalità del suburbio e del pseudo suburbio: esse sono realizzabili e normali solo dove le strade, per il loro intrinseco carattere, consentono a persone fra loro estranee di condividere in pace su una*

---

*tecnologia e dell’architettura”*, ma cercare di estrapolare le tendenze esistenti lungo l’attuale traiettoria, andando perciò “oltre Blade Runner” (Davis 1999, pp. 373–376)

*base di civismo che tuteli anche la dignità e l'intimità della vita individuale*<sup>44</sup>.

Davis parla in maniera molto chiara di "distruzione dello spazio pubblico" sottolineando come la paranoica crociata per la "difesa della città" abbia come risultato la distruzione dello spazio accessibile al pubblico (Davis, 1993).

Si riferisce a questo processo, e alla conseguente formazione di ghetti razzizzati e *enclaves* razziste come di un processo di "sudafricanizzazione" dello spazio (Davis, 1993). La paura è uno degli elementi che da forma allo spazio urbano postmoderno, riducendolo in comparti fra loro non comunicanti.

L'equilibrio fra spazio pubblico e spazio privato ha dunque subito un ridimensionamento a vantaggio del secondo: Nan Ellin<sup>45</sup> sottolinea a questo proposito come la normale conseguenza della perdita di importanza e della trasformazione che lo spazio pubblico sta subendo sia il ripiegamento sullo spazio privato, la casa. La casa è il rifugio per eccellenza<sup>46</sup>, che deve essere difeso dalle minacce esterne, nei casi più estremi, come vedremo poi, attraverso telecamere, cancelli e guardie armate. La paura, rimane comunque un sentimento auto-perpetuantesi, se non proprio una profezia che si autoadempie. Essa si traduce nel tentativo di evitare l'eterogeneità urbana e trovare rifugio nell'omogeneità della comunità; Bauman lo definisce "un tentativo autolesionistico" perché altro non farebbe che corroborare la paura e l'insicurezza (Bauman, 2005).

La fuga nel privato, il ripiegamento verso comunità omogenee e la segregazione spaziale sono accompagnati da processi di controllo e sorveglianza dello spazio pubblico, che rendono gli spazi urbani una sorta di *scanorama*, così come lo ha definito Davis. Lo *zeitgeist* del nuovo ambiente urbanizzato degli anni '90, a suo avviso, è rappresentato dall'ossessione per i sistemi di sicurezza e per il controllo architettonico delle delimitazioni sociali (Davis, 1993).

*"In città come LA, sulla cattiva strada della postmodernità, si può osservare la fusione senza precedenti della progettazione urbana, dell'architettura e dell'apparato di polizia in un unico, totale, sistema di sicurezza. Questa coalescenza ha delle conseguenze importanti per le relazioni sociali: il mercato della sicurezza genera di per sé una domanda paranoica e la paura giustifica sé stessa. Inoltre la sintassi neo militarista dell'architettura contemporanea insinua violenza ed evoca pericoli immaginari"*<sup>47</sup>.

Numerosi sono gli esempi: dalla onnipresenza delle telecamere, alla diffusione delle polizie private, alle forme di "sadismo stradale" contro i "barboni" (panchine che impediscono di sdraiarsi, eliminazione dei bagni pubblici, uso aggressivo di spruzzatori antincendio all'aperto etc.), alla costruzione di spazi pubblici caratterizzati da forme architettoniche panottiche e regolate da codici di condotta e di selezione all'ingresso (shopping mall, *themes park*, etc.) (Davis, 1993). A queste forme di controllo sociale si aggiungono poi le forme di repressione poliziesca che si servono di nuove tecnologie come la massiccia sorveglianza aerea, la continua

<sup>44</sup> Jacobs J., Torino 2000, "Vita e morte delle grandi città", Saggio sulle metropoli americane, Giulio Einaudi Editore, p. 105.

<sup>45</sup> *Postmodern Urbanism*. NY: Princeton Architectural Press, 1996.

<sup>46</sup> David Harvey ha scritto: "La casa diviene un museo privato che difende dagli oltraggi della compressione spazio temporale" (Harvey 2002).

<sup>47</sup> Davis M., Milano 1993, "La città di quarzo. Indagine sul futuro a Los Angeles", Manifesto Libri, p. 118.

raccolta di dati e la centralizzazione delle informazioni in un processo di “*haussmanizzazione*” della città (Davis, 1993).

Altre forme di controllo poliziesche, ma più dirette, si possono riconoscere nell’aumento di strutture carcerarie sul territorio insieme ad un numero crescente di organici e stazioni di polizia. Non è un’esagerazione sostenere che la polizia rivesta un ruolo predominante nella gestione della città e nella sua configurazione estetica (oltre alla Los Angeles descritta da Davis, si pensi ad esempio alla New York della tolleranza zero di Rudolph Giuliani). Questo processo appartiene a quel più ampio fenomeno che Wacquant ha definito come “*la transizione dallo stato assistenziale allo stato penale*”, in un perverso processo di penalizzazione della miseria, nella cui gestione la struttura carceraria gioca un ruolo fondamentale (Wacquant, 2000).

Il ghetto e la prigione si uniscono così in una pericolosa simbiosi che altro non fa che perpetuare la marginalità socioeconomica del sottoproletariato e gioca un ruolo centrale nella definizione della cittadinanza in termini razzizzati (Wacquant, 2000).

La paranoia della difesa e della sicurezza non si esprime solo negli spazi pseudo pubblici, ma parallelamente, e forse in misura maggiore, rappresenta il filo conduttore dell’edilizia privata della città contemporanea. Ormai da decenni si assiste al fenomeno delle *gated communities*. Diverse sono le ragioni che spingono i cittadini americani a comprare casa in una *gated community*, e per questo è possibile distinguere diversi tipi di “comunità” in base a queste ragioni (Petrillo An., 2003). Senza entrare nel dettaglio, si vuole mettere qui l’accento sul ruolo giocato dalla paura, sul desiderio di ricerca della comunità e sul risvolto negativo che opzioni di questo tipo operano nei confronti dello spazio pubblico e della vita urbana.

La paura del crimine, legata indissolubilmente alla paura dell’alterità, e quindi a convinzioni di tipo razzista e discriminatorio, gioca infatti un ruolo decisivo nella costruzione di queste “comunità” esclusive ed escludenti. Come abbiamo visto nel caso dei fenomeni di suburbanizzazione, alla base di queste scelte residenziali riposa il desiderio di vivere in una *comunità purificata* (Sennett, 2000) in cui l’elemento del rischio e la presenza di altri indesiderabili venga eliminata. Il problema della paura del crimine e della criminalizzazione di immigrati e minoranze, è sicuramente complesso. Low nota a questo proposito che, se il ruolo giocato dai media (e dalle élite politiche, aggiungerei) è indubbiamente decisivo nel processo di costruzione della paura urbana, essa ha le sue radici storiche nel tradizionale anti-urbanesimo americano (di cui Sennett ha tracciato la storia e le cause), nonché nelle strategie legali e di design volte allo sviluppo di comunità suburbane (Petrillo An., 2003). Le *gated communities* si presentano dunque come una nuova versione del sogno americano della classe media: vivere lontano dai rischi insiti nella vita urbana, in una comunità di vicini amichevoli, uguali a noi, con i nostri stessi interessi. Comunità, in questo caso, significa *identità* (Bauman, 2001). Oltre all’idillio della comunità purificata, queste forme residenziali rappresentano delle forme di fuga dalle tradizionali forme di influenza politiche e della condivisione degli oneri sociali (sempre di più esse si rifiutano di pagare le tasse per servizi collettivi che soddisfano tramite agenzie private). Così Davis riassume in poche parole il significato di questi luoghi: “*chiunque abbia provato a fare una passeggiata all’ora del tramonto in un quartiere non suo, pattugliato da guardie e punteggiato da cartelli che minacciano morte, si è reso conto rapidamente di quanto la vecchia idea di “libertà della città” sia una pura astrazione, per lo più obsoleta*” (Davis, 1999). La *gated community* si presenta come una sorta di ghetto al rovescio, volontario: mentre dal ghetto vero e proprio è molto difficile uscire, nel ghetto volontario è molto difficile entrare. Il quadro urbano statunitense oscilla dunque fra due poli opposti ed estremi, ma che altro non sono che due facce della stessa medaglia: uno non potrebbe esistere senza l’altro. Da una parte il ghetto, dall’altra, la *gated community*. Quest’ultimo rappresenta la ricerca di una comunità arcadica perduta e sognata, purificata da quegli “altri” che potrebbe

contaminarla, la seconda è la concentrazione stessa di ciò che il gruppo dominante ritiene essere la grande minaccia, una sottoclasse povera e criminalizzata, connotata etnicamente.

Volgiamo ora l'attenzione all'Europa che con la storia urbana che la caratterizza, non conosce forme urbane estreme come quelle americane, ma in casi sempre più numerosi sembra anch'essa dirigersi verso una riduzione dello spazio pubblico e del rifiuto dell'eterogeneità della città.

### *La visione distorta della teoria urbana nella città europea*

Nonostante il riconoscimento delle profonde differenze che intercorrono fra Europa e Stati Uniti, negli ultimi anni si sta assistendo all'affermarsi di una visione fortemente distopica e ipocondriaca nella teoria urbana, che tende a sovrapporre i due casi, e che preconizza un futuro a la *Los Angeles* anche per le città europee.

Loïc Wacquant (2000) è molto critico nei confronti di quegli scienziati sociali che, con estrema facilità, importano dagli Stati Uniti categorie quali quella di *ghetto* e li applicano in maniera indiscriminata al panorama europeo (Wacquant, 2002)<sup>48</sup>. Il sociologo francese sostiene che queste strategie discorsive siano parte integrante di quell'ampio fenomeno di importazione che, ormai da parecchi anni a questa parte, ha portato in Europa i punti cardine del "*Washington consensus*", nei termini di diminuzione dello stato sociale, glorificazione dello stato penale, gestione poliziesca e carceraria della miseria (Wacquant, 2000)<sup>49</sup>.

Wacquant sottolinea come la definizione di alcuni fenomeni come "violenza urbana", "violenza giovanile", "quartieri a rischio", "ghetto", oltre a rappresentare definizioni vaghe, come i fenomeni che cercano di designare (Wacquant, 2000), contribuiscono ad alimentare la spirale di stigmatizzazione che già interessa questi luoghi e categorie sociali (giovani, immigrati...) e impediscono un'analisi profonda delle cause che sono alla base degli stessi.

Nonostante quanto appena detto, autori diversi concordano nel rilevare segnali e avvisaglie che possono far presagire un futuro piuttosto oscuro per le città europee. Lo stesso Wacquant sostiene che l'evoluzione delle disuguaglianze urbane in Francia stia creando le condizioni propizie per un avvicinamento alla situazione americana (pur sempre con differenze di livello e di struttura) (Wacquant, 2002): "*se le élites dirigenti (...) dovessero persistere nella politica neo-liberale di abbattimento del settore pubblico e della "mercificazione" crescente dei rapporti sociali (...) l'utopia negativa, lontana e terribile, potrebbe diventare realtà*".

Anche nel panorama italiano troviamo posizioni vicine a quella di Wacquant: il tentativo di non cadere in una visione completamente negativa del paesaggio urbano europeo, affiancata dall'impossibilità di negare l'evidenza di avvisaglie inquietanti di "*americanizzazione*" dello spazio. Scrive Agostino Petrillo:

*"Messe alla prova da una situazione di crescente divaricazione delle ricchezze e delle opportunità, dall'imprevisto della massiccia immigrazione, le città europee ingrigiscono, diventano più dure e difficili. Si profila anche in Europa un futuro urbano disegnato*

<sup>48</sup> In particolare Wacquant fa riferimento al caso francese e la definizione che viene data delle banlieus francesi.

<sup>49</sup> I rischi di importazione, oltre che dei discorsi sulla sicurezza, anche delle strategie (in particolare il programma della "*tolleranza zero*") sono stati sottolineati da diversi autori. Per un punto di vista italiano, che ha premesse ben diverse da quelle di Wacquant, si veda Amendola 2003.

*dalla frammentazione e dai ghetti, segnato da città-fortezze dell'ineguaglianza e dalla segregazione*<sup>50</sup>.

A visioni di questo tipo, che pur non volendo cadere in una prospettiva totalmente distopica del panorama urbano, rimangono su un piano fortemente critico, si affiancano visioni più ottimiste e fiduciose nei confronti della "città europea".

In particolare, il ruolo dell'edilizia pubblica avrebbe impedito la formazione di ghetti e quartieri fortemente segregati, mentre l'antipatia per il volto della città capitalista del XIX secolo, avrebbe spinto alla continua ricerca di un modello di "città buona", con lo scopo di far fronte alle contraddizioni di classe e disuguaglianze sociali.

Pur riconoscendo che tutti questi elementi sono ormai oggetto di un processo di profonda erosione, gli autori sostengono che il loro ruolo sia ancora tale da rendere remoto il timore di una "americanizzazione" delle città europee. Rispetto al tema del ghetto, ad esempio, gli autori sottolineano come le città europee non abbiano mai lasciato il loro sviluppo esclusivamente in mano alle forze del mercato.

Se il giudizio espresso da Wacquant e Agostino Petrillo è largamente condivisibile, e indiscutibile è la diversità che distanzia le città europee da quelle d'oltre oceano, è altresì vero che le contraddizioni del neo-liberalismo stanno giocando un ruolo determinante nell'indebolimento di tutti gli elementi che rendevano le città europee diverse, meno dure e aggressive delle americane.

Il tema che si vuole trattare in breve in questa sede parte dall'idea che le città europee assistono ad un ridimensionamento dell'equilibrio fra spazio pubblico e privato, in una tendenza alla chiusura, alla fuga dalla socialità, a montanti percezioni di insicurezza e paura, alla segregazione, al rifiuto della diversità. Se l'eterogeneità, da sempre ha rappresentato l'elemento fondante la vita urbana stessa, oggi questa è sempre più spesso accusata di essere pericolosa, *"pericolosa a causa della sua eterogeneità"* (Bauman, 2001).

Le migrazioni, la cui gestione appare come un'affidabile cartina di tornasole dello stato delle democrazie occidentali, cambiando il volto delle città europee, ci permettono di diagnosticare la salute di cui godono cittadinanza e spazio pubblico. Notando come oltre all'implosione dello Stato classico, stiamo altresì assistendo all'implosione della città contemporanea, Antonello Petrillo osserva:

*"la città come moltiplicazione potenzialmente illimitata degli scambi e delle relazioni (...) si frantuma nella seriazione infinita delle solitudini individuali. Dall'esperienza dell'alterità come luogo di fondazione della metropoli moderna e promessa/premessa della libertà di ciascuno, alle strategie di evitamento dell'altro come paradigma di una vita urbana rinserrata il cui scopo ultimo torna ad essere la difesa di sé e dei propri beni, materiali e simbolici (la casa, l'identità), dalla circolazione al ripiegamento, dalla strada alla gated community, dalla libertà nell'altro alla libertà dall'altro, è dunque possibile scandire le tappe di un deperimento della cittadinanza e del diritto, fine del sogno novecentesco di una partecipazione orizzontale e progressiva alla vita pubblica"*<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Petrillo Agostino, Bari 2000, *"La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo"*, Dedalo, p. 77.

<sup>51</sup> Petrillo Antonello, Avellino 2003, *"La città delle paure: per un'archeologia delle insicurezze urbane"*, Sellino Editore, p. 105.

Nel paragrafo precedente si è detto come la paura sia il sentimento che domina le città americane; sostenere lo stesso per le città europee appare forse fuorviante<sup>52</sup>. Ciò nonostante, è altresì vero che le città europee sono al centro di un enorme simulacro discorsivo sulla sicurezza.

Le città vengono percepite come sempre più insicure e pericolose; si parla in continuazione di aumento della criminalità e incremento della violenza (in particolare legata alla presenza di immigrati sul territorio) ma, oltre all'inattendibilità e alla discrezionalità con cui i dati vengono raccolti, sembra che quello che cambi sia la percezione, più che i dati oggettivi. Il discorso sulla sicurezza si presta ad essere analizzato secondo l'accezione *foucaultiana*, appunto, di discorso: come prodotto collettivo, produzione sociale. La sua verità non risiede nella sua corrispondenza alla realtà delle cose, ma alla sua aderenza al mondo vissuto, al suo essere *veridico* (Petrillo Ag., 2003). Studiare le richieste di sicurezza della popolazione facendo esclusivo riferimento all'andamento dei tassi di criminalità o delle "inciviltà urbane", è un'operazione che rischia di essere meccanicistica e positivista (Palidda 2000), nonché limitata e fuorviante.

Il paradigma della sicurezza viene da più parti indicato come il paradigma dominante delle società contemporanee; con l'affermarsi della società postmoderna, è avvenuto un fondamentale passaggio dalla concezione della sicurezza sociale alla sicurezza *tout court* (Palidda, 2000, Petrillo Ag., 2003).

Questo slittamento ha avuto, e ancora ha, forti implicazioni sulla cittadinanza, che si è riposizionata intorno alla polarità di inclusione/esclusione: una cittadinanza limitata ai soggetti "inclusi", che di volta in volta identifica degli "esclusi" su base etnica, economica, di genere, etc. La città appare il teatro nel quale questi processi hanno luogo, in cui queste contraddizioni si manifestano in maniera concreta e tangibile modificando l'equilibrio fra spazio pubblico e privato (a discapito del primo) e connotando lo spazio urbano verso la frammentazione sociale. In questo modo anche lo spazio pubblico si configura sempre meno come spazio di incontro, di confronto e di scambio, e quindi sempre meno spazio politico, di conflitto strutturato e di discorso, rimane semplice area di passaggio e transito da un luogo circoscritto all'altro (Rebughini, 2001). In uno spazio così concepito, in cui l'altro è necessariamente percepito come minaccia, o al massimo ignorato, non si possono che produrre relazioni violente o, meglio, si possono produrre *principalmente* delle relazioni violente. Una violenza che non è necessariamente fisica, ma fatta anche di discriminazione, indifferenza, non riconoscimento e dell'incapacità "di riconoscere l'altro come elemento essenziale della vita sociale e della comune costruzione dello spazio pubblico" (Rebughini 2001).

Quale possibile spiegazione può essere addotta all'estrema pervasività e forza che il discorso securitario ha assunto nelle società contemporanee e, in particolare, rispetto all'ambito urbano, costruito come insicuro, pericoloso, violento? Come già detto, non si condivide l'idea che esista una correlazione positiva fra esperienza diretta di

---

<sup>52</sup> Impossibile comunque non fare un riferimento a ciò che è accaduto in Europa in seguito agli attentati terroristici che hanno interessato le città di Madrid e Londra (ma già dopo l'11 settembre): la paura, il terrore sono sentimenti che sempre di più governano gli spazi urbani anche europei. Attraverso un'abile discorso mediatico e politico, che distingue in maniera molto facile i "buoni" dai "cattivi", stiamo assistendo alla produzione di un discorso che vede la sicurezza come il principio di base dell'attività statale e cala la dimensione politica internazionale appieno nel frame dello scontro di civiltà. Giorgio Agamben ha così identificato il rischio insito in questa visione "A state which has security as its sole task and source of legitimacy is a fragile organism; it can always be provoked by terrorism to become itself terrorist (...). Security and terrorism may form a single deadly system, in which they justify and legitimize each others actions". Oltre a ciò, le misure di sicurezza concorrono alla crescente depoliticizzazione della società e mostrano il loro aspetto totalmente irconciliabile con la democrazia (Agamben, 2001).

vittimizzazione e pulsione securitaria. L'interpretazione non può che essere più complessa e chiamare in causa altri fattori determinanti della condizione della postmodernità.

Bauman (2005) ha tentato di fornire una possibile interpretazione: egli individua nella caduta della dimensione collettiva, e nella paralisi della politica, il punto centrale della situazione di incertezza, insicurezza e paura che l'individuo vive oggi nelle società ricche e sviluppate. L'autore scompone questo particolare stato in tre componenti:

- a) la sicurezza insicura (*insecure security*);
- b) la certezza incerta (*uncertain certainty*);
- c) l'incolumità a rischio (*unsafe safety*).

Con la prima componente si riferisce alla condizione di insicurezza che deriva dalla precarietà del lavoro e dall'indebolimento degli ammortizzatori sociali; con la seconda si riferisce al rischio insito nella dimensione economica della società globale, mentre con la terza parla esplicitamente del rischio.

La tesi centrale di Bauman, è questa: trovandosi di fronte all'impossibilità di modificare gli stati di insicurezza relativi alle prime due componenti, il cittadino si concentra sulla terza dimensione, l'unica in cui egli sente che qualcosa di concreto possa essere fatto.

Detto con le sue parole: *"le minacce alla sicurezza personale, reali o presunte, hanno il vantaggio di essere materiali, visibili e tangibili; questo vantaggio ne comporta un altro, da cui è supportato e rafforzato: quello della relativa facilità con cui tali minacce si possono affrontare e forse anche neutralizzare"*<sup>53</sup>. Attraverso un'operazione politica allettante, che risulta cioè utile sul piano elettorale, le élite politiche spostano il diffuso e difficilmente concretizzabile sentimento di insicurezza esistenziale, sul piano della sicurezza personale (del proprio corpo, della propria famiglia, dei propri beni, della propria casa). In questo modo, la lotta alla microcriminalità, all'immigrazione clandestina, la difesa del decoro delle città, la difesa della nostra cultura e della nostra religione, diventano facili argomenti sui quali far convogliare paure più serie ma meno individuabili e risolvibili. Se a questo aggiungiamo il ruolo giocato dai mass media, dagli esperti, dai così detti *"imprenditori della sicurezza"* e dalle forze dell'ordine stesse, (Dal Lago, 1999; Palidda, 2002) abbiamo delineato un possibile quadro interpretativo della forza del simulacro discorsivo sulla sicurezza. In questa prospettiva, assumono un significato più chiaro anche quelle iniziative, per lo più locali, che lottano per la sicurezza, l'ordine, contro la criminalità, contro gli immigrati e le loro fastidiose "diversità".

Il cittadino che, di fronte agli effetti devastanti che la globalizzazione ha sulla sua esistenza, si ritrova solo, senza la possibilità di uno spazio politico (se non quello elettorale) dove poter collettivamente cercare di ridimensionare la sua situazione, vede nelle forme di *"comunitarismo"* una possibilità di esprimere la propria voce e ricreare quel *"noi"* che è stato eroso nel tempo. Facendo un ulteriore passo avanti, Bauman sostiene che *"la riscoperta dell' "autodifesa" comunitaria, che può assumere volta per volta un colore "sicuritario", localista o neonazionalista, regionalista o "etnico", esprime al tempo stesso un'assenza di spazio pubblico e l'oscura pretesa a un nuovo tipo di esistenza politica.*

Le forme di comunitarismo che troviamo in Europa non ricalcano il modello americano, o almeno non possiedono la stessa pervasività e virulenza; ciò nonostante, anche in Europa si ritrova un'eco di questi comportamenti improntati al rifiuto degli aspetti costitutivi della vita urbana. Si tratta di fenomeni che pongono a loro fondamento il rifiuto della diversità, dell'eterogeneità, il rifiuto dell'altro, considerato come portatore di minaccia, insicurezza, contaminazione. Il sentimento comunitario,

<sup>53</sup> Bauman Z., Bari 2001, *"Voglia di Comunità"*, Laterza Editore, p. 15.



che spesso altro non è che la conseguenza di una percezione di insicurezza e paura del cittadino nella città contemporanea, si rende in forma discorsiva come il recupero di un sentimento legato ad un passato felice e sicuro, un mondo arcadico ormai perduto, che solo un processo di *"purificazione"* (Sennett 2000) può riportare in essere. La chiusura in una comunità, in gruppo considerato omogeneo appare come la soluzione alla paura che l'altro esercita sul *noi*; in questo modo, le rivendicazioni del *"diritto alla città"*, che costituivano il *leitmotiv* di lotte che sembrano ormai appartenere ad un passato remoto, viene sostituito dal *"diritto alla sicurezza"*.

Iniziative civiche, comitati di quartiere anti-immigrati che si sono sviluppati un po' in tutta Europa, e anche in Italia (Petrillo 2003, Dal Lago 1999) rivendicano questo diritto nella forma di uno stretto controllo e della difesa del loro territorio, del loro quartiere, della loro città, spesso con l'aggiunta di istanze retoriche fondate sulla necessità della salvaguardia della tradizione locale (Petrillo, 2000). L'apparato discorsivo che viene prodotto da chi avanza pretese di questo tipo ruota costantemente intorno ai concetti di *"comunità"*, *"interesse"*, *"identità"*.

Gli interessi reali dei cittadini, le loro esigenze, frutto di una situazione segnata dallo sgretolamento delle certezze della modernità (magari amare, ma pur sempre certezze...), si intrecciano con processi di costruzione identitaria, che, nell'auto-definizione, stigmatizzano per contrasto l' *"altro"*, il diverso. Un processo di questo tipo si attua attraverso procedure di *"razzizzazione"* che trovano il loro punto di forza nella strumentalizzazione di supposte differenze culturali. Una forma di razzismo nuova, ma che nella sua essenza non fa che ricalcare schemi già tristemente noti!

Se pensiamo alla costruzione, dominante il discorso pubblico, dell'immigrato come minaccia, incarnazione del rischio, come colui che può *"inquinare il corpo politico"*, troviamo un'eco delle parole che Michel Foucault scrisse sulla genealogia del razzismo:

*"...i nemici che si tratta di sopprimere non sono gli avversari, nel senso politico del termine, ma costituiscono i pericoli, esterni o interni, in rapporto alla popolazione e per la popolazione. In altri termini: la messa a morte, l'imperativo di morte, nel sistema del biopotere è ammissibile solo se tende alla vittoria non sugli avversari politici, ma alla eliminazione del pericolo biologico e al rafforzamento, direttamente collegato, della specie stessa e della razza. La razza, il razzismo sono – in una società di normalizzazione – la condizione necessaria della messa a morte (...) il razzismo risulta indispensabile come condizione per poter condannare qualcuno a morte, per poter mettere gli altri a morte"*<sup>54</sup>.

L'esistenza di una *"voglia di comunità"* sembra essere dunque strettamente correlata alla percezione di una minaccia e al conseguente bisogno di sicurezza. Bauman sottolinea proprio questo passaggio: il sentimento di insicurezza sarebbe ciò che induce alla chiusura comunitaria, alla manipolazione delle differenze a fini di esclusione dell'altro. *"L'insicurezza tende a trasformare il multiculturalismo in multicomunitarismo: le differenze culturali vengono utilizzati come mattoni nella frenetica costruzione di mura difensive e rampe di lancio"*<sup>55</sup>.

Ciò nonostante, il sociologo, in aperta polemica anche con i difensori del *"multiculturalismo"* (che sarebbero in collusione con i promotori della separazione comunitaria) avverte del rischio insito in quelle visioni che interpretano l'insicurezza come risultato della percezione di un pericolo reale o presunto alla peculiarità

<sup>54</sup> Foucault M., Milano 1998, *"Bisogna difendere la società"*, Feltrinelli.

<sup>55</sup> Bauman Z., Bari 2001, *"Voglia di Comunità"*, Laterza Editore, p. 103.

comunitaria. Tali visioni riduttive non fanno che distogliere l'attenzione dalle cause profonde dell'insicurezza, che si possono riassumere nell'esistenza di un profondo divario fra la condizione di individuo "per legge" e la condizione di individuo "di fatto", passaggio che può avvenire solo se viene garantita la parità di risorse necessarie. Se questo passaggio non è né scontato né ovvio per un'ampia fetta di cittadini europei, la condizione degli immigrati in occidente è ben diversa, tanto che anche solamente *de iure*, essi non sono individui a cui possano essere riconosciuti diritti civili, politici e sicuramente non sociali. La figura dell'immigrato si delinea perciò come quella di una *non-persona* (Dal Lago, 1999): se si gode di personalità sociale, e quindi di diritti, solo in virtù dell'appartenenza al diritto positivo, ne risulta che gli immigrati "illegali"<sup>56</sup>, i profughi, tenuti al di fuori dell'ordinamento giuridico, non sono persone nel pieno senso del termine giuridico-politico, e possono essere solo oggetto di sanzioni amministrative (espulsione) finalizzate all'allontanamento del rischio che essi incarnano per la società d'arrivo. Davanti agli stranieri il diritto si arresta, escludendoli dal proprio ambito.

Questo si tratta di un caso di "*inclusione escludente*": proprio escludendo alcune categorie di persone dal diritto, questo si fonda; si tratta di un paradosso (fondante le società moderne, secondo il filosofo): la legge si applica disapplicandosi nelle sue eccezioni. L'immigrato *a-legale* diventa una figura di margine, dunque, che non può godere di un'individualità sociale perché viene messo al "bando". *"Colui che è stato messo al bando non è, infatti, semplicemente posto al di fuori della legge e indifferente a questa, ma è abbandonato da essa, cioè esposto e rischiato nella soglia in cui vita e diritto, esterno e interno si confondono. Di lui non è letteralmente possibile dire se sia dentro o fuori l'ordinamento"*<sup>57</sup>.

A questo proposito, Antonello Petrillo ha notato, nella sua analisi discorsiva dei comitati antimigrati a Genova, che i cittadini, coerentemente al trattamento che gli stati nazionali riservano agli immigrati, non vogliono che essi siano puniti per i crimini che commettono (cosa che significherebbe attribuire loro uno status giuridico) ma ne richiedono la rimozione, richiedono cioè l'*eliminazione totale del rischio* (Petrillo Ag., 2003).

Il soggetto dunque "*si dissolve nel rischio*": le individualità si dissolvono nell'*"immigrazione"* come 'fenomeno', minaccia *collettiva* al *collettivo* degli *autoctoni*, ossia dei *cittadini, dei cittadini di Welfare*" (Petrillo An., 2003). Troviamo qui tutti gli elementi della trasformazione che ha interessato la cittadinanza moderna, che fonda ormai la vita societaria sulla polarità dentro/fuori, inclusi/esclusi, facendo dei diritti il loro esatto opposto, ossia un sistema di privilegi.

Questa rinuncia ai principi universalistici che si erano affermati dopo la seconda guerra mondiale e la trasformazione della cittadinanza in una cittadinanza "ristretta" o, addirittura "regressiva" (Petrillo An., 2003) sono stati individuati come momenti integranti del passaggio che dalla società disciplinare ha portato ad una società del controllo, in cui gli attori diventano controllori di sé stessi e degli altri, partecipando in maniera produttiva alle nuove forme di controllo sociale. Si assiste così ad un superamento degli strumenti di controllo panottici, che vedono invece il formarsi di nuove forme di controllo basate sulla partecipazione dei cittadini stessi, forme di sorveglianza di tipo sociale e "partecipativo" (Palidda, 2000). Si pensi alle nuove forme di azione poliziesche, alla richiesta di sicurezza e alle forme di comunitarismo escludente di cui abbiamo parlato: si tratta di un intreccio inestricabile fra richiesta di maggior controllo a garanzia della propria tranquillità e imposizione dei controlli stessi.

<sup>56</sup> Ma, forse, come nota Dal Lago, sarebbe più corretto in questo caso parlare di *a-legalismo*. Si veda Dal Lago 1999.

<sup>57</sup> Bauman Z., Bari 2001, "*Voglia di Comunità*", Laterza Editore, p. 113.

In ultima analisi, è la precarietà stessa nella quale il cittadino odierno vive che rappresenta una nuova forma di controllo sociale, pervasiva e sottile. Parafrasando Foucault, Bauman scrive: *"Non avendo nulla da temere, i detentori del potere non avvertono alcun bisogno di mettere su costose e ingombranti "fattorie di acquiescenza" di tipo panottico. In uno scenario dominato da incertezza e insicurezza, la disciplina (o piuttosto la sottomissione ad una condizione "senza alternative") si autoalimenta e autoriproduce senza bisogno di guardiani o caporali chiamati a imporli con la forza"*<sup>58</sup>.

In conclusione possiamo affermare che, il quadro che si è venuto a delineare attraverso la lettura di questi autori emblematici che ha interessato il panorama statunitense e quello europeo, rischia di sembrare il prodotto di una visione ipocondriaca, totalizzante e generalizzante del composito e variegato paesaggio urbano occidentale. Una ricerca che giovasse di tempi e spazi più ampi, avrebbe potuto rendere conto in maniera più completa dei diversi colori che compongono lo spettro urbano; uno spettro che si apre su due livelli. Il primo riguarda le enormi differenze che esistono fra le città appartenenti all'uno o all'altro continente, differenze che la generalizzazione geografica, pur essendo un utile strumento, spesso rischia di rendere opache.

Il secondo livello interessa le differenze che convivono all'interno delle singole città, e che rendono conto di visioni urbane opposte: a quartieri che si auto-segregano alla ricerca della comunità perduta, si affiancano forme di resistenza e lotta alla distruzione e privatizzazione dello spazio pubblico.

Cosciente dei limiti che l'approccio qui usato comporta, è utile comunque rivendicare l'importanza che esso può rivestire nella teoria urbana, come strumento critico di analisi delle tendenze negative strettamente legate alle forze di un neoliberalismo incontrollato, che spesso si manifestano con virulenza nello spazio urbano.

Se i fenomeni urbani che caratterizzano le città americane possono apparire come figure distopiche, estremamente lontane da un'Europa che non tradisce le istanze di una tradizione autenticamente *urbana*, è altresì vero che esse nel tempo presente rappresentano figure asintotiche che prefigurano una *possibile* Europa.

### *La paura diffusa e l'insicurezza percepita nella città contemporanea*

A fronte di indici di criminalità fortemente diversificati tra i vari paesi o tra le città di uno stesso paese, spesso le indagini demoscopiche rilevano una costanza di livelli (oggi molto alti) di paura. Quantità e frequenza dei reati nelle grandi città statunitensi o inglesi sono ben superiori a quelle, per esempio, spagnole o italiane ma molto simile è la maniera con cui i cittadini raccontano le loro paure ed ugualmente alta è la domanda di maggiore sicurezza.

Nell'affrontare il tema della paura diffusa ed i suoi effetti sulla forma e sull'organizzazione della città, europea in genere ed italiana in particolare, è utile fare preliminarmente alcune considerazioni di metodo utili per meglio definire il campo di riflessione.

Ciò che sta cambiando, forse più profondamente di quanto non si creda, nella città contemporanea non è tanto il pericolo rappresentato dalla criminalità, quanto la crescente e diffusa paura della popolazione. Ciò che sta determinando nuove sensibilità e nuove strategie di governanti ed amministratori, ciò che sta modificando i comportamenti quotidiani, ciò che sta influenzando anche architetti ed urbanisti, non sono le statistiche sull'andamento della criminalità, quanto la domanda di sicurezza espressa con crescente forza ed imperiosità da una popolazione urbana spaventata. Questa diffusa paura è solo in parte determinata dall'andamento

---

<sup>58</sup> Ibidem, p. 119.

statistico della criminalità e dalle conseguenti probabilità oggettive di essere vittime in un futuro prossimo di un attacco criminale alla propria persona o ai propri beni.

Non è necessario, infatti, che una città sia pericolosa perché tra la sua popolazione sia alta la paura per la criminalità e che la *“questione sicurezza”* diventi, come è avvenuto negli ultimi anni anche in Italia, un problema rilevante per amministratori e progettisti. La popolazione può avere paura senza che i valori, statisticamente rilevabili, della criminalità abbiano raggiunto un livello di guardia o che vi sia stata un’impennata tale di reati da far ragionevolmente temere ad abitanti o visitatori di poter essere vittime di un attacco criminale alla propria persona o ai propri beni. La paura ha un decorso affatto diverso da quello del pericolo a cui pure è in ultima analisi collegata. Essa può crescere spinta da fattori a prima vista lontani come l’incertezza per il futuro, contingenti condizioni emotive, la pressione dei media, la diffusione di comportamenti e segnali di inciviltà diffusa.

La distinzione è importante non solo sul piano analitico, ma anche e soprattutto su quello politico. Mentre il contrasto del pericolo comporta strategie di sicurezza, quello della paura richiede azioni e politiche di assicurazione. Anche i titolari di tali strategie sono diversi, in quanto se il sindaco, quantomeno nel sistema normativo italiano, ha in materia di sicurezza scarse competenze e per lo più indirette, sono certamente sue molte responsabilità pertinenti alla tranquillità collettiva.

La seconda distinzione concerne l’ambito di riflessione costituito dal contesto urbano. Analizzare le possibili azioni e politiche in grado di contrastare la paura diffusa ed il retrostante pericolo agendo sulle forme e sull’organizzazione della città e dei suoi spazi minori, non esaurisce evidentemente il problema della criminalità e dell’allarme sociale da questa creato. Si tratta solo di aggiungere una nuova area di riflessione e di azione accanto a quelle tradizionali e più importanti delle politiche sociali tendenti a rimuovere le cause della criminalità ed a quelle, assolutamente dominanti nella scena contemporanea soprattutto italiana, affidate a polizia e magistratura. Le strategie situazionali, a cui appartengono quelle urbane di tipo progettuale-gestionale, non pretendono di rimuovere le cause strutturali della criminalità e della paura che, peraltro, per loro natura richiedono azioni necessariamente di lungo periodo. Agiscono, invece, sul contesto con azioni e politiche di breve e medio termine nella consapevolezza che il problema paura e criminalità urbana non può essere consegnato, lavandosene le mani, a polizia e magistratura, mentre può essere affrontato in maniera complementare anche con altri, spesso inesplorati, strumenti.

Il terzo punto riguarda l’esperienza straniera. E’ indispensabile guardare all’esperienza degli altri paesi, soprattutto di quelli che di più e per primi hanno vissuto l’esperienza della diffusione della criminalità urbana. E’ il caso, per esempio, degli Stati Uniti (già del resto trattata) che oggi esportano simultaneamente paura e mezzi per contrastarla. Così come il diffuso atteggiamento antiurbano della cultura statunitense dell’Ottocento era ispirato dalla realtà della metropoli europea e non da quella dell’ancora debole città americana, così oggi una parte non secondaria della paura urbana europea è alimentata dall’incidenza sull’immaginario collettivo della realtà criminale della metropoli americana contemporanea. Più di una indagine demoscopica ha mostrato come a fronte di indici di criminalità diversi - quelli delle metropoli nordamericane sono in media ancora sensibilmente maggiori - la paura degli abitanti delle città francesi, inglesi, italiane e statunitensi sia sugli stessi, alti, livelli.

Condividere il problema (in questo caso la paura) non significa, però, poter fare ricorso ad uguali soluzioni come sembrano; un esempio delle difficoltà ad importare acriticamente ricette straniere è costituito dalla arcinota *“opzione zero”* del sindaco di New York Giuliani, che è diventata da un po’ di tempo il cavallo di battaglia di molti politici ed amministratori italiani. Indipendentemente dalle valutazioni

dell'esperienza Giuliani, che ha beneficiato di una tendenza alla riduzione della criminalità cominciata prima della sua amministrazione, e delle riserve di quanti hanno rilevato come la politica dell'opzione zero abbia riallocato il crimine - spostandolo dai quartieri protetti a quelli marginali - piuttosto che eliminarlo, vanno fatte alcune notazioni di fondo sulla importabilità della strategia in questione.

Il fatto che negli USA il sindaco sia anche a capo della polizia, mentre ciò non avviene nell'Europa continentale, non è un fatto marginale o senza importanza. Esso deriva dal fatto che negli Stati Uniti non vi è stato il patto su cui sono nati invece i moderni stati nazione europei. In questo patto il sovrano assunse il monopolio del prelievo fiscale e dell'uso della forza ed in cambio si accollò la protezione del cittadino riconoscendo il diritto alla sicurezza di questo. Da una parte, quindi, l'autotutela del cittadino è concessa nell'Europa continentale solo eccezionalmente, a differenza di quanto avviene negli USA dove il diritto del cittadino a portare armi è sancito da un emendamento della Costituzione, dall'altra lo Stato centrale non è disposto a cedere ad alcuno, neppure ai sindaci, le proprie prerogative assolute in materia di uso della forza (anche se oggi lo stesso Stato richiede costantemente collaborazione da enti locali e cittadini). Inoltre, nel *Common Law* nordamericano il magistrato non risponde, come in Italia e in Francia, solo "alla legge", ma ai cittadini, per cui in presenza di un allarme sociale egli si sente in dovere di modificare il proprio comportamento inasprendo le condanne e creando un fronte comune con la polizia.

Da noi, invece, il sindaco, che ha il rapporto più immediato con la popolazione, non ha di fatto alcun potere, il magistrato non si sente in alcun modo tenuto a farsi carico delle paure collettive, il poliziotto si sente solo ed impotente. A fare i conti con l'opinione pubblica resta il Parlamento che produce leggi sempre più severe e, per ciò stesso, meno applicate.

Ciò premesso, è importante ed indispensabile guardare all'esperienza di altri paesi purché ciò sia fatto criticamente, soprattutto a proposito delle azioni e delle politiche la cui importabilità non può essere data per scontata.

La paura ha certamente origine nel pericolo, ma non è strettamente legata a questo né è questo necessariamente proporzionale. E' perciò possibile che la paura permanga alta pur in presenza di una diminuzione dei reati e, quindi, del pericolo oggettivo. E' con la paura che bisogna principalmente fare i conti quando si parla di sicurezza urbana, in quanto la domanda di sicurezza proviene dai cittadini e questi esprimono la propria richiesta e comunicano le proprie ansie non sulla base di analisi e di calcoli statistici. Essi danno semplicemente voce alle proprie paure spesso senza alcuna mediazione fondata su analisi o valutazioni razionali, per cui abbiamo delle situazioni in cui a fronte di tassi di criminalità e di rischio assolutamente diversi (Stati Uniti, Francia, Inghilterra, Germania) la diffusione della paura, comunque essa venga rilevata, è quasi identica nei diversi paesi.

Nella paura della criminalità e nella conseguente sensazione di insicurezza spesso si riversano timori ed allarmi di ben altra origine. Innanzi tutto, c'è la paura che alcuni studiosi definiscono "*ontologica*". E' l'insicurezza provocata da un futuro, anche prossimo, che sfugge spesso non solo al controllo, ma persino alla previsione. In questa insicurezza confluiscono, per esempio, la paura di rimanere senza lavoro, la paura di rimanere inermi in caso di malattia, la paura della solitudine, la paura del nuovo, la paura generica dell'*altro* che non si conosce. Tali forme di paura sono più diffuse tra gli anziani che, spesso, quando denunciano la crescente insicurezza ed i pericoli della criminalità, parlano anche e soprattutto di se stessi, della propria solitudine, dei timori per un futuro non facile. E' evidente come questo tipo di paura - quella, cioè, non direttamente derivante dal pericolo dell'aggressione criminale - vada contrastata con azioni e politiche ad hoc, non di tipo unicamente o prevalentemente securitario.

Il dato da cui bisogna partire è la crescente paura che la gente ha in città. Si può discutere se oggi le città in Italia siano più pericolose di quanto lo fossero ieri. Meno opinabile è, invece, il fatto che gli abitanti di queste città siano oggi spaventati molto più di quanto lo erano pochi anni fa. Questo anche in presenza, spesso, di un calo assoluto e percentuale del numero dei reati.

Inoltre, la gente avverte che la mancanza di sicurezza non è strettamente dipendente da alcun preciso fattore causale legato al contesto o alla persona; essa è, invece, in larga misura imprevedibile (a chiunque, ovunque, in qualsiasi momento). Un altro elemento relativamente costante nello stato d'animo collettivo è la diffusa opinione di ritrovarsi soli in caso di attacco e di pericolo; di essere, in caso di aggressione, circondati da quella che viene chiamata la "cortese indifferenza degli spettatori". E', cioè, diffusa la convinzione che in caso di necessità le istituzioni siano lontane, distratte o inermi, e che la gente - vicini, passanti o altro - siano indifferenti e distanti.

Un ulteriore ed importante elemento dell'attuale paura collettiva è l'idea, anche questa ampiamente diffusa, secondo cui, pur esistendo un diritto alla sicurezza, questo sia l'unico diritto basilare di cittadinanza il cui soddisfacimento stia decrescendo a vista d'occhio. Integra questa opinione la convinzione - alimentata dalla propaganda e dalla comunicazione politica - che, oggi, si pensi più alla protezione dei criminali che dei cittadini e delle vittime potenziali.

E' possibile e necessario discutere di queste convinzioni, ma non se ne può prescindere in quanto esse costituiscono gli elementi costitutivi di una paura collettiva che, pur essendo l'esito di percezioni, opinioni ed atteggiamenti soggettivi, è un fenomeno reale i cui effetti sono, di conseguenza, reali.

E' tale paura diffusa che sta segnando la nostra vita quotidiana e sta determinando cambiamenti non ancora del tutto prevedibili sulla forma e sull'organizzazione della città contemporanea.

Una caratteristica di questa ansia collettiva è costituita dal fatto che ad essa si accompagna una forte e crescente domanda di città con cui entra in frizione. Detto in altri termini, la paura nella e della città non fa scomparire la crescente domanda di uso della città, ma si accompagna ad essa. Oggi convivono nell'uomo metropolitano paura e desiderio di città.

La domanda di sicurezza entra in frizione con la domanda di uso della città ed il diritto alla sicurezza con il diritto alla città: diritto di poter vivere la città in ogni sua parte e momento, senza limiti spaziali o temporali. La città che vive senza mai fermarsi, la città *around the clock*, produce un fabbisogno aggiuntivo di sicurezza, così come problemi maggiori di sicurezza vengono generati dal desiderio crescente di frequentare in ogni ora zone della città che una volta erano considerate *off limits*. L'uso della città senza limiti spaziali o temporali da parte di una donna richiede, per esempio, livelli di protezione aggiuntivi e determina un aumento del carico di domanda di sicurezza sulle istituzioni e sul sistema. Questo diritto alla città, inoltre, è considerato un diritto basilare che, in quanto tale, appartiene a tutti, indipendentemente da età o genere e non è rinunciabile in nome della sicurezza.

Il cittadino reagisce al pericolo ed alla paura mettendo in atto comportamenti che mirano per un verso a tranquillizzarlo e per l'altro a metterlo al sicuro. Per ridurre il pericolo vengono mutati orari e itinerari per evitare zone ed ore ritenute a rischio; si sviluppano nuove attenzioni e competenze - ciò che negli USA viene oggi chiamata la *street etiquette o street code* - capaci di cogliere rapidamente segnali di pericolo ambientali - i cosiddetti *early warning signals* - (comportamenti e presenze, segni di degrado ed incuria, rumori). Un indigeno della foresta sa capire immediatamente se la zona in cui si trova è pericolosa o no; egli sa riconoscere i segnali sonori anche minimi della presenza di un pericolo imminente. Analoghe competenze ha sviluppato un abitante di una grande città, di Los Angeles come di Berlino, di Parigi,

di Londra o di Milano. Anche lui ha imparato a riconoscere il pericolo dai segnali ambientali: il microvandalismo, le cabine telefoniche rotte, il volume degli stereo ed i rumori, i graffiti e le scritte sui muri, il degrado degli edifici e la sporcizia delle strade, il livello di illuminazione. La reazione a questi segnali è, ormai, talmente incorporata nella cultura quotidiana del cittadino metropolitano che è sufficiente il mutare del quadro fisico della strada per generare allarme ed ansia, indipendentemente dal fatto che in quella zona il pericolo sia reale.

Nascono e si diffondono nuovi comportamenti difensivi (antifurti e blindature, contratti di sorveglianza e di assicurazione), anche se, nei fatti, non tutti questi comportamenti servono a ridurre il pericolo: in molti casi, per esempio gli antifurti, sono solo espedienti con effetto placebo per tranquillizzare.

Una forma diffusa di adattamento alla paura è costituita dalla rimozione dell'evento o dalla sua minimizzazione: è il caso, per esempio, di molti abitanti di città come Napoli e Bari che hanno imparato da tempo a convivere con la criminalità ed il pericolo, al punto da accettarla in parte e considerarla come un elemento relativamente costante dell'esperienza urbana quotidiana. Si ha così l'apparente paradosso della crescente paura in aree dove la criminalità è a livelli non allarmanti, mentre dove il pericolo permane alto o è addirittura in aumento, la paura diminuisce grazie ai processi di adattamento. Sembra fondata la tesi secondo cui la maggiore diffusione della paura nei piccoli e medi centri, aspetto specifico del caso italiano, deriverebbe in buona misura dalla rapidità del passaggio da una situazione in cui si lasciava la porta di casa aperta ad una segnata da un'intensificazione di furti e rapine. La rapidità del cambiamento avrebbe impedito adeguati processi di adattamento diversamente da quanto è avvenuto nelle grandi città.

La crescente paura della popolazione costituisce uno dei maggiori problemi della città contemporanea che, perciò, non può essere ignorato o lasciato per la soluzione al risultato aggregato, e spesso non prevedibile, del pulviscolo dei *microcomportamenti*. A livello macro è possibile individuare due grandi famiglie di politiche e di azioni considerate capaci di contrastare il pericolo su scala urbana.

I due grandi modelli di riferimento, sia analitici che progettuali, sono quello del "*panopticon*" e quello della "*fortezza*". Si tratta di due approcci diversi, ma non necessariamente alternativi, che, anzi, offrono rilevanti margini di complementarità. Essi, inoltre, sono esplicitamente diretti a contrastare il pericolo, ma hanno, entrambi, la funzione latente di ridurre la paura. Dalla consapevolezza crescente delle conseguenze negative possibili in entrambi gli approcci sta nascendo un nuovo modo di affrontare il problema pericolo e paura in città che è possibile, provvisoriamente, definire della convivialità.

Il modello *panopticon*<sup>59</sup> assume, evidentemente, come immediato riferimento, l'idea di Bentham il quale nel Settecento aveva proposto un edificio - grosso modo, una torre al centro di un anello - progettato perché da un solo punto fosse possibile vedere, grazie anche ad un uso accorto dell'illuminazione, tutti gli occupanti dell'edificio stesso.

Il *panopticon* è stato a lungo il modello di riferimento progettuale per prigionieri, scuole e tutte quelle istituzioni totali organizzate intorno alle Foucaultiane funzioni di sorvegliare e punire. Il principio alla base del *panopticon* è la convinzione che il controllo possa indurre nei sorvegliati comportamenti positivi. Anzi, la

---

<sup>59</sup> Scrive in merito Foucault, "*La folla nella società moderna è un insieme di individualità separate e Bentham ha reso la visibilità una trappola*". Ovvero, secondo Foucault, rappresenta la rete disciplinare della società, visibile non solamente nella struttura carceraria, ma anche nella grande azienda capitalistica, nell'organizzazione militare e in categorie sociali meno di facciata. Da M. Foucault, "*Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*" (1975), tr. it. di A. Tarchetti, Einaudi, Torino 1993.

consapevolezza di essere controllati può generare non solo paura, ma anche pensieri virtuosi dal momento che essa può agire sulle motivazioni.

La società sicura, secondo questo modello, è la società dove vige il principio della trasparenza o, retoricamente, una società dove tutto avviene alla luce del sole. Solo eliminando angoli oscuri ed opachi, questa è la logica delle azioni e degli interventi progettuali, si può debellare il crimine e ridurre l'insicurezza. I testi base del modello sono, sul piano teorico, il noto saggio di Jane Jacobs *Vita e Morte delle Città Americane* e, su quello operativo, *Defendible Space – Crime Prevention through Urban Design* - di Oscar Newman.

Il primo, tradotto e largamente noto anche in Italia, ha influenzato diverse generazioni di architetti ed urbanisti. E' servito a riscoprire la funzione anticrimine del controllo esercitato dai cittadini attraverso un maggiore uso della città e dei suoi spazi pubblici (il miglior controllo è proprio quello esercitato dai cittadini che vivono ed usano gli spazi pubblici del proprio quartiere: strade, giardini, ecc.). Il secondo testo, che da circa trenta anni è di largo uso nelle università statunitensi dove sono diffusi i programmi E/S (*environmental security*) di sicurezza ambientale, fornisce alcuni principi guida per progettare per la sicurezza e realizzare "spazio difendibile". Anche in questo caso, il principio base è che difendibile è lo spazio controllabile. Le indicazioni di Newman, elaborate ed ampliate, sono oggi utilizzate dal Dipartimento di Giustizia del governo statunitense e da diverse compagnie di assicurazione che concedono sconti rilevanti sui premi se le case assicurate sono state progettate secondo i principi di difendibilità e controllabilità.

Accanto alle strategie fondate sull'incremento del controllo territoriale e dell'aumento della visibilità - il modello *panopticon* - vi sono quelle, ispirate dal modello della *fortezza*, che ritengono che il mezzo migliore per difendersi dalla criminalità siano le mura merlate, magari nella loro versione più moderna.

Quella della *fortezza* sta diventando la strategia dominante e sta modificando in profondità la città che conosciamo. La logica è quella di riguadagnare sicurezza non in tutta la città, ma nelle sue parti.

Quartieri, aree, singoli edifici vengono isolati dal resto della città ed in tal modo sono protetti dai proprietari o dagli abitanti. E' la cosiddetta *frattalizzazione* della città che perde in tal modo il suo carattere unitario per assumere la forma di un sistema di isole sicure collegate da corridoi pure protetti dove i privilegiati possono porsi al riparo dei rischi della "città di tutti" (Amendola, 2002).

Mentre il modello *panopticon* attacca direttamente e duramente la privacy del cittadino, in questo caso è la natura stessa della città che tutti conosciamo ad essere messa a rischio. Viene meno il principio fondante della città moderna europea in cui la sicurezza è un diritto di ogni cittadino, indipendentemente dal potere d'acquisto o dalla ricchezza; la frattalizzazione del modello *fortezza* fa, invece, dipendere la sicurezza dal potere d'acquisto di ciascuno (Amendola, 2002). Vi sono zone della città che bisogna difendere, gruppi sociali che bisogna difendere, gruppi sociali che sono in grado di pagarsi la sicurezza. Per gli altri c'è la risposta istituzionale che, sovraccarica dei compiti di salvaguardia delle zone privilegiate, si dimostra sempre più spesso largamente insufficiente. Anche se molti sono convinti del contrario, negli Stati Uniti il rischio di un cittadino di colore di essere aggredito in un quartiere marginale è di gran lunga superiore a quello che corre un bianco nella propria zona di residenza.

La forma estrema del modello *fortezza* sono le comunità protette e cintate - le *walled communities* negli USA o i *barrios cerrados* in America Latina -. Si tratta di aree urbane, un isolato, ma anche un intero quartiere o una zona residenziale dei sobborghi, che i proprietari, riuniti in forma di associazione, proteggono, fisicamente, con recinzioni, guardie armate, ecc. e, virtualmente, con norme che regolano gli accessi all'area e la sua stessa vita.



Le *walled communities* sono isole socialmente omogenee, quartieri blindati a sovranità limitata, esiti di una dissimulata pulizia etnica, con leggi e regolamenti di polizia propri.

Negli Stati Uniti, in America Latina ed in misura crescente in Gran Bretagna e Germania, la diffusione dei quartieri o delle aree protette e cintate è in rapida crescita. Oggi, negli USA vivono in questi CID - Common Interest Districts - tra 35 e 40 milioni di persone ed il numero cresce con rapidità e tassi impressionanti. Per molti nord-americani non solo si pone il problema della città in cui vivere, ma l'interrogativo è, addirittura, se vogliono vivere in una città. In alcune città ed in alcuni Stati dell'Unione, infatti, i residenti nelle *walled communities* cominciano a rifiutare di pagare le tasse comunali, sostenendo di poter provvedere da sé nelle proprie comunità blindate alla sicurezza, alla pulizia, etc.

Anche l'Europa va in questa direzione anche se in forma attenuata e con modalità diverse che, però, per certi aspetti sono persino più preoccupanti. In Gran Bretagna c'è il *safer city approach*, l'approccio città sicura che, fondamentalmente, è una variante del modello della segmentazione e della parcellizzazione. Pur non essendo esasperato come quello nord-americano, non se ne differenzia molto nella sostanza, in quanto esso fa del centro il "salotto buono" della città da difendere a tutti i costi lasciando quartieri più deboli, soprattutto periferici, al proprio destino.

Il centro urbano di gran parte delle città inglesi, da quelle grandi, come Manchester e Liverpool, arrivando alle medie tipo Leicester, fino alle piccole, è ormai un'area solo apparentemente pubblica; di fatto essa è gestita come un territorio privato, blindato, ad alta sicurezza, in cui vigilanti privati, utilizzando con molta disinvoltura i regolamenti comunali, tengono lontani gli indesiderabili. La sicurezza - o meglio il senso di sicurezza - è considerata una componente rilevante della qualità della vita di una città. Ciò vale, soprattutto, nell'accesa competizione tra le città che lottano con ogni mezzo per attrarre imprese, visitatori, eventi e capitali.

Manchester, quando ha presentato la propria offerta come sede dei giochi olimpici, ha collocato al primo posto tra le proprie qualità gli alti livelli di sicurezza urbana e il suo sistema di controllo elettronico anticrimine.

Considerare l'area urbana interna alle mura come un territorio pericoloso dominato dalla violenza dove è, perciò, necessario creare isole difese non è un fatto nuovo. Il numero delle torri perimetrali della città medievale era, in genere, inferiore a quello delle torri all'interno delle mura. La violenza urbana era tale per cui, spesso, le esigenze di difesa nella città erano superiori a quelle della difesa esterna. Le bande e le guerre urbane non sono state inventate nei nostri anni a Los Angeles, Berlino o Strasburgo, ma piuttosto nella città medievale italiana. Le mura comunicavano, non l'assenza del pericolo, ma piuttosto l'ingresso in un territorio dove il pericolo stesso diventava prevedibile (Morandi, 2005).

I limiti di questi due macromodelli, peraltro in buona misura anche complementari, sono forti e stanno creando dubbi sulla loro utilità sul medio e lungo periodo. Si è, perciò, avviata una riflessione su possibili altre strade per contrastare il pericolo e la paura della città contemporanea, vi sono però alcuni principi da cui partire per un itinerario sperimentale fatto di tentativi, di azioni e di antidoti, di dubbi e di consapevolezza (Mela, 2005).

Bisogna solo fare riferimento a tre problemi per i quali il governo locale può fare molto anche sul piano della comunicazione: la compatibilità dei diritti e delle aspettative, il rapporto con l'*Altro*, la qualità dello spazio costruito.

Il primo principio è quello della messa in compatibilità di diritti e di aspettative diversi che sempre più spesso entrano in frizione tra di loro. Si tratta di diritti consolidati e considerati tali che, però, non solo non sono immediatamente tra di loro compatibili, ma possono creare domande ed aspettative contraddittorie per cui si presenta spesso il problema della "precedenza". Nessuno può, in linea di principio,

discutere il diritto dei cittadini a dar vita a forme associative per proteggere se stessi o isolandosi dal resto della città - le comunità chiuse e difese e le isole residenziali urbane blindate - o creando, nel rispetto delle leggi, forme di vigilanza aggiuntive. Per certi aspetti, anzi, questi tipi di comportamenti sono in molti paesi favoriti dallo Stato in quanto ritenuti capaci di alleggerire la crescente domanda di sicurezza urbana.

Il problema è nelle conseguenze che spesso l'esercizio estremo di tali diritti, ottenuto anche attraverso la compressione di altri diritti ed interessi, può comportare. La compressione di diritti ritenuti secondari può provocare, magari su diverse scale temporali, effetti non previsti o addirittura opposti rispetto alle intenzioni, quello che vengono definiti *effetti perversi*<sup>60</sup>. E', perciò importante nel governare tali conflitti di diritti e di domande, sapere cogliere le conseguenze anche di lungo periodo delle possibili decisioni o politiche, prevedendo gli effetti che non si esauriscono nell'ambito interessato dal primo conflitto ma investono, in genere, ambiti societari molto ampi. E' il caso, per esempio, delle diverse strategie di parcellizzazione difensiva della città - il modello fortezza - che stanno profondamente trasformando la città facendole perdere quei caratteri di unità e varietà - culturale e sociale - che avevano contraddistinto dal nascere, come notava Max Weber, la città moderna europea.

Il secondo nodo - rilevante soprattutto sul versante della paura collettiva piuttosto che su quello del pericolo - con cui la città contemporanea deve fare i conti è costituito dai rapporti con l'*Altro* e dalle modalità di gestione della presenza dello "straniero", mai come adesso, la cui presenza va garantita e conciliata con il carattere unitario della città stessa.

Intorno al nodo delle relazioni etniche e razziali, più che a quello delle relazioni di classe, si sviluppa e si struttura la città statunitense. E' nella metropoli nordamericana che ha operato il *melting pot*<sup>61</sup>, che ha integrato, in maniera spesso conflittuale, genti di etnie, colori, linguaggi e culture diversi.

Per questa straordinaria esperienza, quello americano è stato, insieme a quello franco-britannico, uno dei due principali modelli di gestione su scala urbana delle diversità etnico-razziali. Le massicce ondate di immigrazione per gli USA e gli imperi coloniali per Francia e Gran Bretagna hanno costituito la base di esperienza per la costruzione dei rispettivi modelli di integrazione sociale. Oggi, in Italia siamo in difficoltà, malgrado i valori numerici complessivamente modesti del fenomeno migratorio, di fronte ad un'immigrazione su cui scarichiamo gran parte delle nostre paure e tensioni facendo spesso dello straniero il capro espiatorio della situazione di tensione e di ansia collettiva. All'origine di questo disagio, che si esprime spesso in maniera puramente emotiva e con proposte che talvolta sono tanto razziste quanto impraticabili, vi sono la mancanza di un'esperienza apprezzabile di rapporti con l'*Altro* e la crisi dei modelli tradizionali di integrazione sociale e di relazioni interetniche.

L'Italia non è mai stata, tranne che per un brevissimo periodo vissuto più retoricamente che realmente, una potenza coloniale; essa non ha, quindi, dovuto affrontare in maniera sistematica, né dentro né fuori dal territorio metropolitano, il problema della convivenza con l'*Altro*. L'assenza di esperienza è stata anche rafforzata dal fatto che l'Italia è sempre stata un paese di emigrazione e solo da un ventennio circa è diventata la destinazione di processi migratori.

<sup>60</sup> Gli *effetti perversi*, messi in evidenza da maestri del pensiero sociologico (R. Merton) e ripresi dagli analisti delle politiche e delle politiche urbane (P. Costra).

<sup>61</sup> *Melting pot* letteralmente significa "crogiolo". L'espressione si usa per indicare l'amalgama, all'interno di una società umana, di molti elementi diversi (etnici, religiosi, ecc.).

La prospettiva è una società, ed una città in particolare, in cui le diversità non sono un dato transitorio, ma una condizione strutturale permanente. In questa città, fondata sulla varietà e dove ciascuno in ogni momento può diventare *altro* rispetto al vicino, dobbiamo imparare a vivere ed a trarre vantaggio dalla straordinaria ricchezza insita nella varietà culturale.

Ciò comporta imparare a vedere ed a conoscere le diversità senza ricorrere al pregiudizio ed allo stereotipo e, tramite questi, generare e strutturare una parte rilevante delle paure e del nostro senso di insicurezza.

Infine, l'architettura. Il ruolo della progettazione non è solo nella fortificazione di edifici - alla Gehry del periodo di Los Angeles - e di quartieri o nella messa in visibilità delle aree su cui va aumentato il controllo. La sua importanza nelle strategie di contrasto dell'insicurezza urbana va oltre le funzioni di "architettura militare" (Amendola, 2000).

Importante è riempire i luoghi della città, quartieri, edifici, spazi pubblici ed arredi di segnali di sicurezza e di convivialità, intendendo, con questo, segni che comunichino l'importanza dei luoghi, l'attenzione con cui sono prodotti e mantenuti, la loro rilevanza nella vita collettiva della città.

Un'architettura che favorisca la convivialità deve avere una capacità narrativa molto forte e deve essere in grado di inviare segnali comprensibili. La città in cui viviamo invia, invece, segnali quotidiani di pericolo e di paura. Ce li invia attraverso il comportamento della gente, attraverso la qualità e lo stato dei suoi edifici e dei suoi luoghi, attraverso la cura con cui è gestita; l'ambiente costruito invia segnali che possono essere ansiogeni o rassicuranti attraverso gli usi della città e le pratiche che favorisce, induce, inibisce o scoraggia. Invia segnali con i suoi rumori, con le sue luci e con i suoi ritmi, trasmette messaggi ai propri abitanti ed a chi la visita attraverso le presenze od i vuoti nei suoi spazi.

Per concludere, si può affermare che affinché una politica per la sicurezza sia effettivamente efficace si ha bisogno di un approccio più critico, ampio, plurale e di settore capace di rendere una politica per la città multidimensionale. Una città sicura è una città amica che sappia comunicare, attraverso le sue forme e le modalità con cui è amministrata e vissuta, la propria convivialità.

Le nostre città, soprattutto in queste regioni di antica tradizione comunale come Emilia Romagna o Toscana, si sono sviluppate nella storia e sono diventate straordinarie testimonianze di arte e di civiltà, ancora adesso capaci di porsi come modello per la progettazione futura, grazie a questa intenzione di convivialità. Oggi questa tradizione sembra essersi interrotta, la paura rischia di incrinare la città a cui fino a non molti anni fa eravamo abituati. Ciò che sino ad ieri sembrava ovvio, la città amica e conviviale, oggi si pone come impegno e come obbiettivo di progettisti, amministratori e, soprattutto, cittadini.

## 1.4 Struttura della ricerca

*Dietro la parola **insicurezza** si nascondono molti concetti,  
è un termine codificato per definire la paura  
dove la sicurezza sociale non può proteggerci nel futuro;  
evoca la paura dell'immigrato senza apparire come un razzista;  
fa riferimento all'angustia che provoca il vuoto ideologico;  
parla anche, in modo chiaro del resto, della delinquenza  
(Emmanuel Todd)*

In questo paragrafo vengono presentati gli obbiettivi e le ipotesi di questa tesi di dottorato, descrivendo il percorso della ricerca, definendo i concetti utilizzati, il modello di analisi così come la metodologia adottata. In primo luogo presentiamo gli obbiettivi e i riferimenti della ricerca, la seconda parte invece sarà riservata alla costruzione del quadro teorico di riferimento e alla metodologia comparativa utilizzata, per concludere si commenterà il modello di analisi e il sistema di indicatori adoperato.

### *Temi, obbiettivi ed ipotesi*

Primo passo nella presentazione di una ricerca di dottorato, che per definizione si intende finalizzata alla produzione di riflessioni teoriche e pratiche originali nel campo scientifico, è certamente il tentativo di collocare l'ambito disciplinare indagato in un contesto più generale, nazionale ed internazionale. Si premette subito che si fa riferimento alla sola ricerca universitaria, lasciando inesplorato il campo del mondo imprenditoriale, dell'associazionismo civile e delle amministrazioni pubbliche, dove pure si conducono esperienze interessanti ma di cui è difficile reperire informazioni.

La ricerca, come tutte del resto, cerca di dare risposta a uno o più interrogativi che inizialmente si presentano piuttosto confusi e che, solo nel procedere degli studi e attraverso la maggiore padronanza degli argomenti trattati, diventano più definiti, chiari e delimitano un campo sempre più specifico. Le riflessioni che accompagnano la rapida descrizione del percorso che si intende tracciare sono volte proprio a chiarire questo processo di focalizzazione.

Le domande di partenza della ricerca sono state stimulate dal riconoscimento di un diffuso disagio sociale negli ambienti urbani, una crescente domanda di sicurezza variamente orientata, una incertezza del sapere esperto a dare risposte concrete alle nuove istanze sociali che hanno portato ad una progressiva crisi della città a cui si è aggiunto la crisi del pensiero urbanistico che deve fare i conti con una domanda sociale sempre più differenziata ed esigente, non più confinata entro la richiesta di un ordinata crescita fisica della città, ma chiede allo stesso tempo sviluppo economico, garanzie ambientali e soluzione ai nuovi conflitti sociali (P. Crosta, 1998). Ed in particolare valutare l'efficacia delle politiche integrate di sicurezza nell'uso e nel governo degli spazi urbani.

Le persone percepiscono, accettano e reagiscono di fronte ai rischi in generale a partire dai riferimenti culturali della società a cui appartengono, questo non significa che tutti gli individui lo percepiscono allo stesso modo ma i valori sociali e morali presenti nella percezione della sicurezza è nella domanda alle istituzioni.

Uno dei temi emergenti di questa crisi della città è, sul piano sociale, la diffusione di nuove insicurezze e, sul piano disciplinare, un nuovo interesse per le tematiche della "sicurezza" (ed in particolare *sicurezza urbana*) che sono strettamente collegate alle precedenti visto che affrontare i rischi significa i modi di gestire la sicurezza. Mi è

sembrata questa la parola chiave che rappresentasse meglio la catena *disagio sociale/domanda di sicurezza/incertezza del sapere*.

Partendo dalla centralità acquisita dal termine "sicurezza urbana", all'interno delle politiche di gestione e trasformazione del territorio, l'idea di ricerca assume come esempi da approfondire i diversi approcci teorici e metodologici relativi a questi temi.

Con il fine di individuare i diversi metodi utilizzati per rafforzare il senso di sicurezza, attraverso interventi di riorganizzazione dello spazio pubblico, l'analisi permette, in particolar modo, di affrontare lo studio delle componenti che generano la domanda di sicurezza e le azioni messe, attualmente, in atto per garantire una adeguata politica per la sicurezza urbana. L'utilizzo del termine "politica per la sicurezza" non è casuale poiché l'analisi delle attività indica un comune denominatore dato da un approccio globale ed interdisciplinare del tema: nello specifico, il significato di sicurezza urbana non coincide unicamente con il concetto di norma e provvedimento per "l'ordine pubblico" o la "pubblica incolumità" ma assume significato più ampio di bene pubblico.

Questo in relazione alle problematiche emergenti che non possono essere ricondotte, in modo univoco, ai fenomeni criminali ma abbracciano questioni relative al disordine urbano, alla presenza di extracomunitari in particolare e immigrati, alle problematiche di coesione sociale e di questioni legate alla crisi dello stato sociale (welfare), di globalizzazione economica e sociale, ai conflitti d'interesse nell'uso dello spazio e del tempo della città e alla percezione dell'insicurezza.

La prima scelta che ha segnato la prima fase della ricerca è stata la delimitazione del campo d'interesse al *confronto tra politiche e pratiche di sicurezza urbana, l'uso degli spazi pubblici e l'azione dei governi locali*.

Sicuramente una delle problematiche di sicurezza emergenti è quella dei governi locali nel dare risposte ai problemi che fanno in generale riferimento al *dominio dell'insicurezza e della percezione del rischio* (Amendola, 2002). Oggi le problematiche di sicurezza urbana tendono ad avere una forte rilevanza "urbana" e una dimensione centrale di analisi diventa quella della *precipitazione fisica nello spazio della città* (Bricocoli, 2006).

E' apparso, altresì, evidente effettuare una riflessione sulle dinamiche di trasformazione sociale ed urbana per avviare un *processo di ricomposizione dell'azione pubblica locale*. Lo spazio entra in gioco nelle politiche per la sicurezza dove "il territorio", la "prossimità" diventano parole chiave, vicinanza e sistema di relazioni ed elementi che diventano dominanti. Lo *spazio pubblico* diventa metafora della città: della città come *bene pubblico* (Ferraro, 1990), la sintesi del paradigma sta nella relazione tra pubblico, spazio pubblico e uso pubblico.

Come conseguenza è stato messo in discussione questo modello d'azione proposto dai governi locali, analizzando criticamente l'orientamento degli stessi ad investire in pratiche di polizia locale che diventa dominante nelle politiche di sicurezza locali, in considerazione di:

- assenza o debolezza di politiche sociali;
- la mancanza di altre forme di politiche pubbliche capaci di trovare nella dimensione "urbana" lo spazio per integrarsi e coordinarsi (il riferimento è alle politiche pubbliche e ai servizi urbanistici/territoriali).

Anche se è stato ritenuto rilevante, per dare maggiore chiarezza del fenomeno, affrontare preliminarmente il rapporto nuove paure e città (e la sua crisi), il contesto della città stessa nell'era della globalizzazione e l'azione dei governi locali in rapporto alle politiche pubbliche messe in campo dagli stessi.

La sicurezza è stata sempre una delle principali sollecitazioni alla concentrazione urbana e alla formazione della città, ma alle vecchie paure urbane della città

tradizionale e della prima città industriale, oggi si stanno sostituendo nuovi timori prodotti dalle forzate condizioni di prossimità (Acierno, 2003).

Del resto, la sicurezza ha un'influenza determinante sull'uso degli spazi urbani da parte dei cittadini: influisce sulla vitalità degli spazi pubblici, sull'uso dei parchi, sulle uscite quotidiane, sullo shopping, sulla partecipazione alla vita culturale. Se la città non è sicura la gente modifica le proprie abitudini di vita, e l'uso quotidiano della città.

Quando in una città si percepisce sempre di più la paura, quando i cittadini disertano gli spazi dell'incontro collettivo, la perdita di qualità della vita è enorme, irreparabile. Chi ha vissuto in una qualsiasi città del mondo in cui non c'è sicurezza, conosce bene il peso della mancanza di libertà e il prezzo altissimo che si paga nella vita quotidiana.

La prima questione affrontata è stata proprio formulare alcune considerazioni sulla crisi della città e il ruolo della pianificazione spaziale nella protezione degli ambienti urbani, attraverso l'analisi del quadro teorico delle politiche della sicurezza/insicurezza comparandolo alla città e spazio pubblico e le forme dell'insicurezza urbana; partendo dalla costruzione del quadro generale di contributi teorici, attinenti alla concezione della sicurezza nella società riflessiva, postmoderna fino alla costruzione di un quadro teorico di dettaglio sul dualismo sicurezza/insicurezza nel contesto urbano, attraverso lo studio delle diverse concezioni che hanno sollecitato diversi approfondimenti metodologici.

Per questo è stato necessario svolgere studi omnicomprensivi e comparativi che hanno permesso di capire la realtà, gli indicatori e le radici culturali e di comprendere le attuali difficoltà presenti nel dibattito scientifico ed amministrativo, del resto è proprio ciò che si propone di dimostrare questa tesi.

L'obiettivo generale della tesi è stato quello di *verificare l'inidoneità e/o la irrealizzabilità di politiche di sicurezza urbana, effettivamente di tipo integrato, in due città capofila del Forum europeo, ove il trattamento degli spazi pubblici ha assunto sostanzialmente i caratteri delle politiche securitarie.*

Questo obiettivo è stato sviluppato secondo tre filoni principali:

- il bilancio delle politiche di sicurezza (in generale e nei casi analizzati);
- i *limiti* e gli *effetti* delle politiche integrate di sicurezza urbana;
- la disciplina dei conflitti sull'uso dello spazio pubblico;

L'ipotesi generale della ricerca è che la sicurezza, per certi versi, è un prodotto di una "elaborazione culturale", spiegabile a partire dalle differenze strutturali tra le variabili socioeconomiche, sociodemografiche ed ambientali attraverso l'attenta analisi delle politiche pubbliche che investono il governo delle città.

Da tali elaborazioni si è sviluppata la critica all'approccio *integrato* delle problematiche di sicurezza urbana che prevalentemente si dovrebbero fondare proprio sul *farsi carico* della loro complessità; un approccio che dovrebbe superare una definizione di sicurezza come sola assenza di minaccia, capace di proporre un paradigma alternativo ispirato da una idea di (in)sicurezza come un fenomeno multifattoriale, da principi di vicinanza delle istituzioni ai cittadini e di allargamento dei diritti di cittadinanza.

Dalla complessità della situazione emerge la considerazione che, collocando le politiche di sicurezza nel proprio contesto, si evidenzia l'ambivalenza che circonda le trasformazioni della materia sia a livello interno dei progetti di sicurezza (incapaci di integrare i diversi elementi di prevenzione situazionale e sociale), che nelle interrelazioni tra le autorità locali e nazionali (Pavarini, 2006; Pitch, 2001).

Il conflitto istituzionale tra Stato, Regioni e Comuni e la mancanza di una nitida definizione di ruoli, ha modellato la forma e lo stile delle politiche di sicurezza che ricorrono spesso a un *mix* di misure sociali e di prevenzione situazionale (con rimarchevole influenza delle esperienze francesi e soprattutto di quelle anglosassoni),

evidenziando notevoli carenze strutturali che fanno perdere l'originale carattere integrativo.

In base a tale impostazione si è potuto appurare come il *paradigma dell'integrazione* si colloca come *l'unica risposta possibile* alla complessità dei problemi, tuttavia – occorre aggiungere – purché si fondi su di un'analisi scientifica dei problemi su cui sviluppare una progettazione (ed una valutazione) che assicuri anche *la coerenza* del programma di interventi rispetto agli obiettivi individuati (*la sfida*).

In sintesi, siamo partiti dalla considerazione che alcune città capofila del FESU non hanno ancora espresso una politica di governo locale del bene pubblico della sicurezza. Hanno certamente conosciuto in questo ultimo decennio azioni di governo della sicurezza (alcune apprezzabili, altre meno), ma non hanno messo in campo una chiara politica di governo. Affinché si possa parlare di governo della sicurezza a livello locale bisogna infatti che vengano considerate contemporaneamente alcune condizioni:

- che il tema della sicurezza cittadina venga politicamente assunto e con un livello determinato di priorità rispetto alle altre questioni di governo;
- che venga esplicitata una strategia, nella individuazione degli obiettivi e delle modalità di operare;
- che gli obiettivi siano estremamente "realistici" e le modalità di operare effettivamente "possibili";
- che vengano indicate le risorse economiche adeguate al raggiungimento degli obiettivi;
- che la strategia di governo locale della sicurezza sia socialmente comunicata nelle forme e nei modi idonei a far sì che la cittadinanza sappia con sufficiente precisione "che cosa" e "come" l'amministrazione opererà;
- che le Amministrazioni locali procedano con estrema determinazione nell'implementazione politico-amministrativa delle singole azioni, mostrando come queste siano parte coerente della strategia complessiva.

Questo in funzione di alcune valutazioni che sono progressivamente maturate, con il convincimento su poche, pochissime cose "in negativo", cioè su alcune cose che una forza politica locale non dovrebbe mai fare in tema di sicurezza, ovvero:

- il limitato ruolo delle polizie locali di fronte ai nuovi fenomeni criminali di ambito locale-globale;
- la penuria di competenze giuridico-amministrative delle Amministrazioni Locali di fronte alle nuove dinamiche dei fenomeni locali della sicurezza;
- la necessità di progettualità "originali" per il governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale;
- l'eccessiva politicizzazione del fenomeno e l'aumento del marketing mediatico della sicurezza.
- la mancata disciplina dei conflitti sull'uso dello spazio pubblico attraverso l'analisi concreta dei problemi di appropriazione sociale e di vandalismo;
- la mancata definizione della centralità del ruolo dello spazio pubblico come ambito di lavoro privilegiato della relazione tra la pianificazione urbana, l'urbanistica e la sicurezza;
- in continuo ricorso all'inevitabile *sicurizzazione* nella gestione degli spazi urbani.

### *Metodologia applicata alla sicurezza*

I fenomeni sociali sono complessi e le cause che li producono sono molteplici, in una ricerca di questo tipo la *comparazione* è una componente fondamentale per spiegare le realtà che si intendono dimostrare. Gli studi comparativi rappresentano un tentativo di sviluppare generalizzazioni tra quello che è vero per tutti e quello che è vero per una società concreta in un determinato spazio e luogo. L'analisi comparativa non è una metodologia in senso stretto è uno schema metodologico che proporziona una logica di analisi. Si possono utilizzare differenti tecniche o strategie, l'uso di una a discapito dell'altra dipende dalla naturalezza della realtà sociale ed ambientale che si va ad analizzare, secondo Charles Tilly bisogna assicurare che la logica della comparazione sia adeguata agli obbiettivi proposti, per questo è necessario conoscere bene le unità che si comparano.

Nella costruzione dello "sfondo teorico generale", è risultato necessario approssimarsi all'argomento attraverso lo studio delle teorie sulla criminalità ed in particolare delle teorie del controllo sociale e della criminologia sociologica in generale. In questa sezione sono stati trattati gli aspetti teorici della criminologia sviluppata negli Stati Uniti nei primi anni del XX secolo e di come hanno influenzato la criminologia sociologica in Europa.

In una prima fase dello studio sono stati demarcati più approfonditamente gli obiettivi, definendo i termini di *sicurezza/insicurezza*. Ci si è imposto di utilizzare con maggiore esattezza questi concetti in funzione delle trasformazioni riguardanti gli spazi, le relazioni economiche e di potere, le condizioni lavorative, i vecchi e nuovi conflitti sociali e dei modelli e delle tecniche di prevenzione e di sicurezza. Questo in relazione alle problematiche emergenti che non possono essere ricondotte in modo univoco ai fenomeni criminali, ma abbracciano questioni relative al disordine urbano, alla presenza di extracomunitari (in particolare immigrati clandestini), alle problematiche di coesione sociale ed alle questioni legate alla crisi dello stato sociale (welfare), alla globalizzazione economica, ai conflitti d'interesse nell'uso dello spazio e del tempo della città e alla crescente e sempre più diffusa di percezione di insicurezza.

Anche se l'obiettivo di questa ricerca non è l'analisi delle politiche messe in campo da parte dei governi europei, nazionali e dei governi locali è stato ritenuto opportuno dedicare alcune riflessioni constatando che, in realtà, in Europa, non esistono politiche di sicurezza che possono identificarsi come vere e proprie politiche di prevenzione e nemmeno puramente di repressione. Fase questa ritenuta essenziale per introdurre i due *studi di caso* a confronto, utile per comprendere la trasformazione e il percorso comune assunto nell'attualità; rilevando come nel tempo, le politiche prevalentemente di prevenzione si sono trasformate in politiche prevalentemente di repressione. Questo frutto proprio dell'evoluzione dei fenomeni, come ad esempio i nuovi *microspazi* della sicurezza nell'era della globalizzazione, la trasformazione dei modelli locali, la privatizzazione degli spazi pubblici ed il marketing locale della sicurezza: l'uso della logica comparativa è risultata adatta per rispondere a queste rilevanti istanze.

L'analisi è stata condotta attraverso la metodologia degli studi comparativi (i *casi studi* analizzati di Barcellona e di Bologna, con le legislazioni e le politiche nazionali e regionali) che ha permesso di comprendere la realtà, gli indicatori e le radici culturali e di interpretare le attuali difficoltà presenti nel dibattito scientifico ed amministrativo. Due realtà scelte in un panorama normativo e legislativo ben avanzato nel campo delle politiche di sicurezza urbana sia della Regione dell'Emilia Romagna che della Comunità Autonoma della Catalogna.



L'obiettivo è stato quello di verificare e dimostrare come, le politiche di sicurezza, ideate e implementate da alcune città capofila del Forum Europeo per la sicurezza urbana, hanno avuto – nell'ultimo decennio soprattutto nella gestione degli spazi pubblici – una deriva securitaria, rivelando le difficoltà e le debolezze dell'approccio integrato che si proponevano di assumere come strumento alternativo ed efficace.

### *Il perché Barcellona*

Esiste una diffusa percezione sociale (locale e internazionale), sia in ambito politico sia in campo intellettuale, che la pianificazione barcellonese dei decenni '80 e '90 e degli anni 2000 sia stata caratterizzata da un insieme di politiche pubbliche capaci di innescare pratiche e discorsi fra di loro coerenti, che si sono riflesse tanto nelle forme fisiche quanto negli usi sociali del territorio. Riferirsi a tutto questo come a un "modello", e dunque come a qualcosa di esemplare e trasferibile ad altre città, è stato in parte un'operazione promozionale della città (del suo governo, di specifici settori professionali e di alcune imprese di servizi). Ma la fama, la "tendenza a ispirarsi" a Barcellona<sup>62</sup>, a volte persino a copiarla, è dovuta soprattutto alla necessità di altre città di trovare esperienze che servissero come esempio e fattore di legittimazione di fronte alla necessità di inventare "nuove politiche" capaci di rispondere alle sfide della globalizzazione.

Il "*modello Barcellona*" parte da premesse interessanti, anche se non sembra che esse siano ancora attuali, e meno ancora che ciò che si è fatto costituisca un modello applicabile ad altre città. E' sempre possibile recepire stimoli da altre esperienze: la pratica urbana progredisce soprattutto mediante comparazioni e confronti, e si apprende dal successo di alcuni casi e dal fallimento di altri. Tuttavia non è mai consigliabile applicare la stessa ricetta che ha funzionato in un caso ad un altro. Il giusto dosaggio con cui applicare l'elaborazione intellettuale della cultura urbanistica richiede per ciascun caso una necessaria mediazione. Il successo è indiscutibile, e soprattutto appariscente. Trecento progetti realizzati di spazi pubblici e di servizi di qualità diffusi sul territorio dell'intera città.

Si progetta un'ambiziosa politica di promozione di nuove centralità, la realizzazione dell'asse del lungomare e la trasformazione della parte orientale della città (zona che ospita impianti industriali e infrastrutture relativamente obsolete). Progetti di recupero di interi quartieri. Offerta culturale diversificata e valorizzazione del patrimonio architettonico. Decentramento verso i distretti e le periferie e riconoscimento degli interlocutori sociali. Infrastrutture urbane che collegano fra loro frammenti della città e del suo immediato intorno. La città cambia immagine, si riducono nel territorio le disuguaglianze sociali, si genera nuova occupazione, la città si posiziona bene nei flussi internazionali.

Tuttavia, a metà degli anni '90, le condizioni iniziali sono cambiate. La città si è arricchita, e l'investimento urbano privato è divenuto molto remunerativo. Il governo locale, al contrario, si è impoverito, tanto sul piano economico quanto su quello culturale, e ha bisogno di fare del "marchio" Barcellona un fattore di attrazione di capitali e turisti.

---

<sup>62</sup> Borja, J., "*Barcelona. Un modelo de transformación urbana*". Programma di Gestione Urbana, Banca Mondiale –ONU, Quito 1995. Tim Marshall ha curato una raccolta di testi che offrono un panorama analitico molto completo sul "modello Barcellona", che si conclude con un'analisi critica: *Transforming Barcelona*, Routledge Ed. London, 2004.

Le politiche urbane precedenti in parte proseguono, ma a fatica, e quasi sempre in condizioni di competizione asimmetrica con nuove politiche, più consone alle condizioni della globalizzazione e del mercato.

Il successo ha avuto anche particolari effetti perversi. I prezzi del suolo e delle abitazioni vanno alle stelle. I 37 “*nuovi progetti*” – tra i quali il più emblematico è la discutibile operazione della “*Diagonal mar*” – si traducono nella semplice vendita della città a promotori privati. La pressione del settore privato si traduce nella realizzazione di comunità chiuse, di parchi tematici, di operazioni che accentuano la segregazione e al tempo stesso comportano la distruzione del patrimonio architettonico esistente (soprattutto l’eredità della città industriale), ed ha effetti di delocalizzazione dei ceti medio-bassi verso la regione metropolitana, di crescita dell’urbanizzazione diffusa in assenza di una corrispondente crescita della popolazione. Il “modello Barcellona” è nei fatti messo in discussione. O addirittura si può parlare di un “contro-modello”, che si pone in contraddizione con il precedente. La città centrale (il Comune di Barcellona) si avvia a diventare essa stessa un parco tematico di un terziario che pretende di essere “di eccellenza”, benché predomini l’offerta di servizi per il tempo libero, nella regione metropolitana emergono le contraddizioni proprie dell’urbanizzazione “*globalizzata*”. Spazi frammentati dalle autostrade, mentre la rete del ferro (treno, metrò, tranvia) segue i processi con molto ritardo, interventi di urbanizzazione privata a bassa densità, costituiti da abitazioni più o meno concentrate, iperconsumo di suolo, acqua e servizi in generale, segregazione sociale e funzionale crescente, urbanizzazione discontinua e portatrice di sprechi, *enclaves* specializzate e per finire ma non ultimo i segni della debolezza delle politiche di sicurezza urbana sviluppate costantemente negli anni precedenti.

Dal punto di vista delle politiche di sicurezza negli anni Barcellona è stata anche qui un “*esemplare modello*”<sup>63</sup> cercando di dare risposte di sicurezza non solo rivolgendo lo sguardo alla riduzione della criminalità, ma anche alla sua percezione sociale attraverso il potenziamento di una società tollerante, solidale, partecipativa e corresponsabile delle politiche pubbliche di sicurezza. L’obiettivo è stato quello di prevedere politiche di prevenzione dei conflitti e la propria capacità di gestione. La sicurezza viene analizzata come un cumulo di relazioni esaminate attraverso esperienze, alcune positive ed altre meno, che si vanno sperimentando a Barcellona fin dal 1984.

Come ricordavamo Barcellona è una città con una vita sociale molto intensa nei propri quartieri, il “*modello*” non sarebbe stato completo senza che le Commissioni per la Sicurezza e la Prevenzione venivano attivate nei dieci distretti cui si suddivide la città e dove sono posizionati la maggior parte dei servizi di prossimità ai cittadini.

Negli anni, le Commissioni per la Sicurezza e la Prevenzione di Barcellona hanno sviluppato un compito molto importante, socializzando e *democratizzando* la discussione in termini di sicurezza che è diventata patrimonio delle amministrazioni pubbliche, formando l’interesse per le politiche generate dalla propria società civile.

Dicevamo che la nuova politica di sicurezza pubblica a Barcellona doveva tenere in conto della conoscenza della realtà. Perciò, durante questi anni si è sviluppato un importante sforzo mediante l’analisi, anno dopo anno, delle *inchieste di vittimizzazione* e di *opinione sulla sicurezza urbana* che sono state utilizzate anche da altre Entità Statali, spingendo verso la costituzione di strutture di analisi organiche, capaci di esaminare anche i dati della polizia, raccogliendoli ed analizzandoli congiuntamente con gli stessi abitanti.

Infine, i programmi di prevenzione nelle scuole, la gestione dei conflitti tra il diritto al riposo e la libertà dell’ozio sono alcuni degli esempi di quello che ha permesso lo

<sup>63</sup> A. Mazza, Firenze 2008, “*La sicurezza partecipata: il “modello Barcellona*”, atti del VII Convegno della Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale, Alinea Edizioni pp. 403-413.

sviluppo del "modello" partecipato di sicurezza pubblica di cui si è dotata la città, rappresentando un modello che si è costruito nel tempo ed in forma compartecipativa.

Sebbene è certo che sono stati molti i risultati ottenuti a Barcellona nel campo della sicurezza negli ultimi anni, nonostante il consolidamento di questo nuovo modello di intervento pubblico, anche quando si tratta di temi relazionati ai diritti fondamentali come la libertà e la sicurezza, deve seguire processi lunghi e spesso complessi.

Questo malessere, negli ultimi anni, è costantemente cresciuto nonostante l'imponente promozione pubblicitaria della città e nemmeno con la proliferazione di "spazi di qualità", che non hanno portato ad una pacificazione nell'uso degli spazi pubblici (Borja, 2005). Quello che doveva essere un luogo di civiltà e di urbanità, quello che doveva convertirsi in una città secondo quanto "pianificato", si sono tramutati in prove dove le disuguaglianze, l'esclusione, l'anomia e incluso la violenza continuano ad essere ingredienti che formano parte della grande città tardo-capitalista. Esistono infatti condizioni crescenti di ingovernabilità, nutrite dalle nuove "classi sociali pericolose", quelle del nuovo igienismo sociale, come quelle del XIX secolo, ansiose di vedersi neutralizzate, espulse o sottomesse, queste sono: i giovani, i drogati, le prostitute, i mendicanti, gli immigrati. La frustrazione nelle aspettative di costruire una città dove si inscenava un trionfo finale delle classi medie, lo spettacolo di un disastro sociale che non doveva intensificarsi, era quello che scandalizzava uno dei segmenti sociali che sognava vedere recuperare Barcellona per la sua utopia civile, veniva drasticamente svanito, al tempo in cui iniziano a vedersi crepe nel sistema della promozione immobiliare, commerciale e turistica della città.

### *Il perché Bologna*

Per quanto Bologna non goda – come altre città italiane ed emiliano-romagnole - di rilevazioni costanti e puntuali e di medio-lungo periodo sui tre grandi profili su cui può definirsi la "questione sicurezza" (vale a dire: tassi di criminalità-delinquenza, tassi di vittimizzazione e percezione sociale dell'insicurezza), possediamo comunque informazioni da ricerche empiriche scientificamente valide sufficienti per tentare con relativo grado di attendibilità la descrizione del presente e per osare, correndo inevitabili ma controllabili rischi di predittività, alcune prognosi almeno per il futuro più prossimo, vale dire non oltre il termine del presente mandato politico-amministrativo (Pavarini, 2005).

Anche Bologna, al pari di molte città, ha conosciuto un periodo di forte cambiamento sociale. La *Bononia felix*, città provinciale e a misura d'uomo ha subito un'evoluzione divenendo sempre più città metropolitana con tutti i vantaggi e gli svantaggi che questo comporta. Inoltre, il capoluogo emiliano ha visto notevolmente incrementare la popolazione studentesca, passata dai 16.000 degli anni Sessanta-Settanta agli attuali 100.000 (tra i quali vanno però inclusi anche gli studenti di origine bolognese o provenienti dai paesi limitrofi).

Tutto ciò a scapito di una diminuzione dei residenti che da 500.000 sono attualmente circa 360.000. Anche a Bologna, quindi, si riscontra quel maggiore senso di insicurezza avvertito in altre città italiane, in particolare a partire dalla prima metà degli anni Novanta.

È questo il periodo nel quale anche nel capoluogo della regione emiliana sorgono alcuni comitati (ancora pochi) impegnati sul fronte della sicurezza. I risultati imprevisti cui si faceva riferimento sono legati proprio alle tematiche affrontate dai comitati bolognesi.

Dal bisogno di sicurezza che ha caratterizzato le origini, i comitati si sono spostati alle soglie del nuovo Millennio verso un tema avvertito come più attuale: il diritto

alla salute. È infatti intorno al 2000 che cresce il numero dei comitati che si dichiarano anti-smog. Ma non è tutto. A conferma che una delle caratteristiche dei comitati è la loro mutevolezza, qualcosa sta ancora cambiando.

Andando per ordine, alcuni dei primi comitati nati sul tema della sicurezza si sono in seguito avvicinati (senza rinnegare del tutto le origini) al tema dell'inquinamento in concomitanza con la nascita di numerosi comitati anti-smog: è probabile che in questo caso abbia fatto da "collante" tra i vari comitati non solo l'interesse comune nei confronti del nuovo tema ma anche una battaglia legale contro l'allora Giunta comunale di centro-destra<sup>64</sup>.

Il nuovo cambiamento, tuttora in atto, è diretto verso un aspetto connesso al bisogno di sicurezza: il degrado. Non a caso, il sostegno alla partecipazione dei cittadini alla prevenzione può essere attuato mediante il miglioramento fisico e sociale dell'ambiente in cui si vive e sempre non a caso l'esperienza del quartiere Crocetta a Modena<sup>65</sup> è un chiaro esempio di come i residenti siano convinti che solo migliorando la vivibilità della zona abitata anche la reputazione del quartiere potrà migliorare. Il degrado è visto quindi come fonte di insicurezza, terreno fertile per comportamenti devianti. La "teoria delle finestre rotte" (Broken Windows) di J. Wilson e G. L. Kelling<sup>66</sup> può essere un buon esempio: il disordine e le inciviltà aumentano in quelle zone in cui il controllo formale ed informale è carente. In definitiva, degrado chiama degrado. Nel caso bolognese si potrebbe dire che è ciò che accade in alcune zone del centro storico come via del Pratello<sup>67</sup>, definita da molti residenti come una zona franca, stando anche alle parole di alcuni studenti che confermano che la via è fuori da ogni controllo e ci si può dedicare ad alcune attività considerate illecite come ad esempio l'affissione abusiva. Anche la cittadella universitaria ad esempio conosce problemi analoghi. Come si avrà modo di vedere, le richieste per risolvere i problemi però non sempre trovano d'accordo i comitati.

A differenza del Pratello, cui problemi sono più recenti, per la zona universitaria già da un decennio si parla di una "questione Piazza Verdi". Sebbene molti rappresentanti lamentino un senso di abbandono da parte delle Istituzioni, risulta evidente come in alcuni casi (Piazza Verdi tra i primi) più che di "vuoto di potere" bisognerebbe parlare di difficoltà e di tentativi falliti con i quali le varie Amministrazioni hanno cercato di governare la problematicità senza riuscirci (vario è stato, ad esempio, l'utilizzo di metodi rientranti nella prevenzione situazionale, come le telecamere installate in alcune zone del centro storico considerate a rischio).

Le difficoltà incontrate nell'azione da parte dei residenti e delle autorità per migliorare la vivibilità di queste aree in cui forte è la presenza di gruppi caratterizzati da identità diverse (residenti, studenti, punk-a-bestia, comunità di migranti, ecc...), possono essere analizzate alla luce delle ricerche del criminologo americano Robert

<sup>64</sup> Da questa esperienza è nata l'idea di un libro intitolato *"Contro il nemico invisibile: comitati, inquinamento e salute a Bologna"* (Edizioni Sigem, Diegaro di Cesena, 2002).

<sup>65</sup> Per ulteriori informazioni sul **"Progetto Partecipativo delle ex Fonderie"** del Comune di Modena, si può consultare il sito: [www.comune.modena.it/fonderie/progetto.shtml](http://www.comune.modena.it/fonderie/progetto.shtml), un progetto di riuso e recupero che mira a rendere riconoscibili i luoghi attraverso l'ascolto attivo del territorio, partendo da un coinvolgimento degli attori locali, da una buona diffusione e scambio di informazioni e conoscenze sulla realtà locale, dalla messa in campo di nuovi punti di vista, il "metodo dell'Ascolto Attivo" (o "Approccio Ascolto Attivo", AAA).

<sup>66</sup> Kelling G., Coles C., New York 1997, *"Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities"*, Thochestone edition.

<sup>67</sup> La storia di via del Pratello non è cosa facile né sbrigativa; i momenti salienti della vita di questo luogo non sono legati alle vicissitudini di un edificio o di una personaggio in particolare, non ruotano intorno ad alcun evento tanto rilevante da imporsi sugli altri né seguono un ordine cronologico che ne determini la direzione. Al contrario, la storia di questa affascinante via è fatta di tanti, tantissimi piccoli eventi dal cui insieme è nata l'identità di un luogo sorprendentemente diverso e particolare del Centro Storico della città di Bologna.

Sampson<sup>68</sup>, il quale, nel corso dei suoi studi sui comportamenti devianti come causa di degrado urbano e sociale, si esprime in termini di *collective efficacy*.

Secondo Sampson, la teoria delle *Broken Windows* di Wilson e Kelling, parte da un presupposto sbagliato: il degrado, in determinate zone, non aumenta perché il controllo formale ed informale è carente, bensì perché la collettività presente in quei luoghi non è fortemente radicata ed omogenea e soprattutto è composta da individui che non si conoscono, che non agiscono insieme e che non provano alcun senso di appartenenza a quei luoghi.

Seguendo la teoria di Sampson, dunque, si potrebbe affermare che la difficoltà nella gestione delle aree di Bologna definite "franche", deriva da una clientela sempre più eterogenea sia nello stile di vita che negli interessi, che rende complicata una qualunque forma di dialogo e il raggiungimento di un comune punto di incontro, sebbene non manchino tentativi di instaurare un confronto costruttivo tra le varie categorie di fruitori degli spazi cittadini. Molti comitati, infatti, dicono di cercare un dialogo con gli studenti. Gli studenti, appunto. Una categoria con la quale c'è uno stretto rapporto di amore-odio. Lo testimoniano le iniziative e gli impegni presi da molte associazioni studentesche che sono chiamate a partecipare a tavoli di concertazione istituiti da vari quartieri. Spesso si sentono chiamati in causa ma loro stessi dichiarano di sentirsi vittime del degrado. E tutti, comitati e studenti, sono concordi nel dire che mancano gli spazi da dedicare allo svago giovanile e che il modo in cui è stata pensata la "cittadella studentesca" va contro entrambe le categorie. Non a caso si parla di una contrapposizione tra "popolo della notte" e "popolo del giorno", i quali, trovandosi a condividere degli spazi in comune, finiscono con l'entrare in conflitto tra loro.

In definitiva, durante gli anni Novanta a Bologna, come in gran parte dell'Italia, i primi arrivi di extracomunitari provocano insicurezza e portano alla nascita di aggregazioni di cittadini per fronteggiare il problema. Oggi, invece, ciò che più trova impegnati i comitati bolognesi è la lotta al degrado e su questo fronte non di rado ci si scontra con le esigenze di un'altra classe, quella degli studenti, con la quale se da un lato si cerca un dialogo, dall'altro non mancano le divergenze di opinioni.

Questi cambiamenti di temi ed il modo in cui li si affronta possono essere così illustrati: i comitati possono essere considerati come piccole comunità sorte a difesa del proprio territorio da ogni forma di devianza, dove per devianza bisogna intendere non un tipo particolare di comportamento, bensì una qualità conferita a quel comportamento dalla gente che viene in contatto con esso; gente che condivide valori comuni all'interno di confini caratterizzati dalla propria identità culturale.

Dunque, i membri di una comunità definiscono "*deviante*" il comportamento di quei soggetti che non rispettano le regole morali del gruppo e che per questo si trovano ai confini della comunità stessa. Ma si tratta di soggetti di cui la comunità medesima ha bisogno: *"la stigmatizzazione di 'altri' pericolosi garantisce infatti la stabilità dei 'confini morali' di una collettività. Le 'cerimonie di degradazione' del criminale [...] delineano vere e proprie 'agorà' in cui la comunità - confrontandosi apertamente con coloro che si sono avventurati al di là dei suoi margini - ha modo di discutere pubblicamente sulla propria identità, sui valori che la sorreggono e sui confini morali che separano gli insiders dagli outsiders"* (De Giorgi, 2005). Infine per concludere, gli immigrati prima, gli studenti poi, possono essere considerati come quelle classi, molto diverse tra loro, ma accomunate dal bisogno che il comitatismo bolognese ha di loro per mantenere una propria identità collettiva.

<sup>68</sup> Sampson, R.J., J. Morenoff, Princeton University Press, 2006, *"Durable Inequality: Spatial Dynamics, Social Processes, and the Persistence of Poverty in Chicago Neighborhoods"*. Pp. 176-203 In *"Poverty Traps"*, edito da Samuel Bowles, Steve Durlauf, and Karla Hoff. Princeton, N.J.

Un bisogno che può spaziare da una via o da un quartiere per poi “abbracciare” tutta la città a difesa di un comune ideale: l’affermazione della propria *bolognesità*.

Nel presente del resto viviamo una situazione dal punto di vista della criminalità relativamente stabile, pur consapevoli che gli indici di delittuosità non sono in grado di registrare la criminalità reale e ciò in ragione del peso determinante della propensione denunciataria dei cittadini (Pavarini, 2005), possiamo però convenire che la variazione nella propensione denunciataria è nel breve-medio periodo relativamente stabile per cui è ragionevole assumere gli indici di delittuosità e la loro variazione nel tempo come sufficientemente rappresentativi dell’andamento della *criminalità reale* – cioè di quella *manifesta* più la denominata *cifra oscura* – nella città di Bologna.

Sotto il profilo, quindi, della criminalità – almeno per quel poco e tanto che possiamo dedurre dalle fonti statistiche – Bologna ha subito nell’ultimo decennio un significativo processo trasformativo, in parte analogo a quanto occorso nelle altre città del Nord, tale da renderla ben diversa dal rassicurante quanto diffuso stereotipo che la vorrebbe “un’oasi tranquilla”. Ovviamente non è e né potrebbe presumere di essere un’eccezione. Di più: sotto alcuni profili criminologicamente significativi, Bologna è progressivamente diventata e tuttora è una città problematica. Non certo tra le più problematiche d’Italia, ma sicuramente con seri problemi.

Ma la questione della sicurezza a Bologna non può essere a pieno intesa solo con riferimento ai problemi criminali in senso proprio, che peraltro – come abbiamo visto – sono presenti. Bologna è una città che soffre in modo particolarmente accentuato di livelli significativi di degrado sociale e di presenza massiva di condotte devianti, sia pure non sempre né necessariamente criminali, quello che in breve avevamo pocanzi descritto.

In particolare Bologna soffre di latenti ed espliciti conflitti nell’uso degli spazi pubblici tra popolazioni diverse e con stili di vita confliggenti: una popolazione residente sempre più anziana da un lato, la presenza massiva di *city users*, la comunità di giovani studenti, la repentina crescita di popolazioni immigrate, ecc. Ovviamente tutto questo non ha un gran che a che vedere con la questione della sicurezza dalla criminalità a Bologna, ma non del tutto: la forte presenza di giovani universitari, ad esempio, dota certo di una vitale risorsa – economica e culturale – la città, ma nel contempo la caratterizza per la presenza di un universo sociale che in quanto giovane ha una propensione alle condotte devianti particolarmente spiccata; e lo stesso sembra potersi dire per gli immigrati, soprattutto se irregolari (Nobili, 2004).

Ma anche quando volessimo trascurare le ricadute possibili sul rischio criminale vero e proprio, la dimensione economica, storica, culturale e sociale di Bologna la rende assai diversa da altre città italiane di comparabili dimensioni. La sua specificità sta proprio nella sua particolare vocazione “edonistica” (Pavarini, 2005), tale forse da farne uno dei pochi esempi di città postmoderna nel nostro Paese.

Città ricca, ma storicamente non segnata dall’egemonia e dalla disciplina della “grande fabbrica”, è da lungo tempo conosciuta come città accogliente, accattivante, vivace, conviviale, “godereccia”, nottambula, capace di offrire opportunità ampie di “fruizione” anche se non soprattutto a chi la consuma occasionalmente (Chiesi, 2004).

Se Bologna ha da lungo tempo goduto e meritatamente ancora gode della fama di città “ospitale”, oggi – in ragione dei processi di “tribalizzazione sociale” e di corrispondente forte caduta delle “virtù civiche” che segnano tutte le realtà metropolitane – più di altre città italiane soffre di livelli di conflitto e di degrado (Pavarini, 2006), un dato di fatto che ha una sua specificità e che si relaziona significativamente anche con il sentimenti sociali di insicurezza dei bolognesi in gran parte alimentati dai fenomeni di degrado e di “inciviltà”.

Il sentimento di insicurezza dei bolognesi sembra quindi non tanto relazionato con il rischio effettivo di vittimizzazione (che pure è significativo, ma non allarmante), quanto piuttosto con la percezione sofferta di un disordine sociale che non sembra essere (né poter essere) pienamente "controllato".

Che Bologna sia anche segnata da un disordine sociale crescente è indubbio, ma altrettanto e di più lo sono la maggior parte delle città italiane; non tanto è quindi il disordine il sé, quanto la percezione che questo non venga "governato" e soprattutto che il tradizionale sistema del *welfare*, a Bologna ancora particolarmente sviluppato nonostante la crisi, non sia più in grado di governarlo.

### *La comparazione tra le due città*

La logica comparativa risulta utile per rispondere ad alcune istanze rilevanti: nonostante le grandi trasformazioni urbane la "questione sicurezza" ha risolto i problemi collegati all'uso dello spazio pubblico? Ed ancora, la tendenza costante dei governi locali nella gestione "securitaria" di questi spazi può essere considerata "materia esclusiva" delle singole amministrazioni locali e l'unica "via" praticabile? Di cosa necessita il "governo del bene pubblico" (a livello locale) della sicurezza per avere azioni amministrative complesse che comportano una radicale trasversalità rispetto all'assetto delle competenze amministrative e politiche esistenti? Chi può avere competenze per affrontare a livello locale la questione sicurezza? Perché continuare a separare la sicurezza "pubblica" dalla sicurezza "sociale"? E soprattutto che "genere di sicurezza" le popolazioni che vivono lo "spazio" chiedono? Domande a cui cercheremo di dare risposte attendibili secondo il nostro modello di analisi.

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte proviamo a fissare alcuni elementi che riteniamo essenziali in un modello integrato di politiche locali di sicurezza.

La consapevolezza della estrema complessità della questione sicurezza, al di là di una scontata premessa di routine, è invece una essenziale base di partenza per l'elaborazione di politiche di sicurezza che evitino di fondarsi su luoghi comuni che spesso caratterizzano invece il dibattito politico (per non parlare di quello giornalistico) e per affrontare la progettazione di strategie adeguate, accompagnate da un costante confronto critico con la realtà e da processi di valutazione scientificamente fondati.

Come abbiamo visto, la domanda sociale di sicurezza non può essere ricondotta soltanto a fenomeni criminali (criminalità diffusa: diverse tipologie di reati predatori, lesioni dolose, alcune tipologie di truffe, ecc.), ma si estende a tutta una serie di fenomeni di "disordine fisico" (edifici abbandonati e incustoditi, cattiva manutenzione degli spazi urbani e dell'arredo urbano, scritte sui muri, rifiuti e veicoli abbandonati su strada, scarsa illuminazione, panchine o cabine telefoniche vandalizzate, ecc.), e di "disordine sociale" (comportamenti disturbanti o aggressivi verso residenti e passanti, conflitti tra gruppi, connessi in talune situazioni alla presenza di immigrati o nomadi, presenza di senza fissa dimora, accattonaggio, tossicodipendenza, prostituzione di strada, ma anche circolazione stradale pericolosa o dannosa).

La presenza, e soprattutto la permanenza per lunghi periodi, dei "segni di inciviltà" che i fenomeni suddetti "imprimono" negli spazi pubblici (o comunque visibili) delle città, provoca un progressivo allontanamento dei cittadini da tali spazi, compromette il senso di appartenenza e di attaccamento al territorio ed è interpretata – in particolare dai soggetti più deboli come gli anziani – come indizio di una minaccia (Chiesi, 2004).

Per comprendere i processi da cui nasce e si alimenta la domanda di sicurezza è necessario prendere in considerazione anche la percezione soggettiva di insicurezza, che peraltro – come dimostrato dalla ricerca scientifica (Cornelli, 2004) – non si

rapporta unicamente al rischio effettivo di vittimizzazione e non può essere spiegata come conseguenza meccanica dell'aumento della criminalità e dei fenomeni di disordine/degrado.

Essa infatti risulta spesso non scindibile da una richiesta di assicurazione che affonda le sue radici in molteplici fattori individuali, locali e generali: la vulnerabilità individuale connessa all'età, l'indebolimento delle relazioni sociali e dei rapporti di vicinato, l'influenza dell'informazione massmediatica, e più in generale i processi di trasformazione in atto nella società contemporanea che, mettendo in crisi i principali modelli organizzativi e di relazione su cui si erano in precedenza fondati status e legami sociali stabili (lavoro, famiglia, appartenenza di classe, radicamento territoriale), tendono ad aumentare l'isolamento dell'individuo e quindi la difficoltà ad esercitare il proprio ruolo di cittadino in una società più complessa ed eterogenea<sup>69</sup>.

Di fronte alla complessità dei fenomeni e degli ambiti che compongono la questione della sicurezza, appare evidente l'inadeguatezza di approcci sbrigativi da parte delle istituzioni locali che si limitino a negare l'esistenza delle problematiche con il semplicistico riferimento ai dati statistici sulla criminalità registrata (quando sono disponibili), o all'opposto, ad assumere acriticamente il ruolo di cassa di risonanza della domanda di sicurezza, focalizzando la propria azione nella pressione politica sugli organi periferici dello Stato e sui vertici delle forze dell'ordine e nel rafforzamento della *vis repressiva* delle polizie locali.

In tal senso, il paradigma dell'integrazione impone a politici e tecnici di farsi carico della complessità delle problematiche di sicurezza urbana che si presentano in maniera differenziata in ogni singola comunità locale, superando gli approcci fondati su un'unica strategia, ma escludendo anche pratiche risolutive consistenti in mix "preconfezionati" di interventi riproducibili in ogni contesto<sup>70</sup>.

E proprio in tal senso il paradigma dell'integrazione per lo sviluppo di politiche di sicurezza urbana si pone come *sfida*. Una sfida rispetto alla capacità delle istituzioni locali di rompere routine cognitive e di trattamento dei problemi secondo codici preordinati o "manuali di buone pratiche", o più semplicemente per imitazione. Una sfida rispetto alla capacità di acquisire nuove competenze e professionalità e di adottare modelli organizzativi che superino la settorialità di strutture e servizi delle amministrazioni locali. Una sfida rispetto alla disponibilità (più che alla capacità) ad includere nei processi decisionali percorsi (non occasioni isolate) di confronto e discussione pubblica (e ove possibile di intesa) con la *partecipazione attiva* dei componenti la comunità di riferimento. Una sfida infine "*a non credere mai che una qualsiasi delle varie soluzioni temporaneamente adottate non richieda ulteriore analisi o non possa essere migliorabile*" (Bauman, 2003).

<sup>69</sup> Sui processi di trasformazione in atto nella società contemporanea (c.d. "*società del rischio*"), cfr. Beck U. [2000] e Magnier A. e Russo P. (2002, p. 185). Al riguardo inoltre, una delle più importanti interpretazioni affermatesi nel dibattito scientifico internazionale, è quella proposta da Bauman (1999) il quale, oltre alla mancanza di sicurezza personale o incolumità che riguarda il corpo, la famiglia, la proprietà (*safety*), individua la mancanza di sicurezza cognitiva legata alla crescente perdita di intelligibilità e prevedibilità del sistema sociale (*certainty*) e la mancanza di sicurezza esistenziale legata al liberalismo economico che fa di tutti noi dei potenziali "esuberanti" e comunque dei precari (*security*).

<sup>70</sup> È questa sostanzialmente la critica principale evidenziata al modello dei "progetti integrati" in Selmini (2003), sulla base di una ricerca sui progetti per la sicurezza delle maggiori città italiane.



## 2. Il quadro teorico della sicurezza/insicurezza

### 2.1 Il quadro teorico generale: le basi concettuali

Nell'affrontare la questione sicurezza e le diverse dimensioni di questo concetto oggetto di studio in questo ultimo periodo (sicurezza pubblica, umana, urbana, cittadina, privata) è necessario definire con chiarezza i limiti dell'analisi.

I significati più comuni del termine sicurezza sono legati al rispetto dell'integrità fisica e alla paura che essa sia violata, all'interno del proprio domicilio, nel proprio quartiere, nei luoghi di passaggio e, in termini generali, nella città in cui si vive.

*"L'espressione "sicurezza urbana" significa, fondamentalmente, non avere paura di un'aggressione violenta, essere consapevoli che la propria integrità fisica sarà rispettata e, soprattutto, poter godere dell'intimità della propria casa senza paura di subire rapine, o circolare tranquillamente per strada senza temere furti o aggressioni. La sicurezza, quindi, sarebbe intesa come un costrutto culturale ed implicherebbe una sorta di uguaglianza della vita sociale, un ambito liberamente condiviso da tutti".*

Tuttavia, questa definizione di sicurezza si scontra con una realtà contraddistinta da varie forme di violenza. Ai reati comuni (furto e rapina) si sommano:

- la violenza intrafamiliare, oggi considerata intollerabile;
- la violenza della criminalità organizzata e la tratta di esseri umani, fenomeni che travalicano i confini statali;
- la violenza "nello spazio di prossimità" (furti, rapine, truffe, violenza sessuale), ossia la delinquenza tipica delle città o dei quartieri, che è quella che spaventa maggiormente;
- la violenza giovanile, sulla quale esistono dati contraddittori circa la sua evoluzione e il rapporto che la lega al traffico e all'abuso di stupefacenti. Da notare inoltre che su questo tema si sviluppano risposte penali molto differenziate nei due continenti, dovute – tra l'altro – alle diverse età in cui si acquisisce l'imputabilità penale;
- i reati informatici;

Inoltre, occorre tenere in considerazione anche: le forme di violenza minimizzate, come ad esempio la violenza sulle strade, le cui vittime sono principalmente giovani; la violenza sul posto di lavoro, dovuta principalmente ai rischi imposti ai lavoratori; lo sfruttamento del lavoro minorile, che impedisce lo sviluppo individuale dei bambini.

Tuttavia, a prescindere dalle diverse espressioni della violenza e della loro *iper-mediatizzazione*, per i cittadini la sicurezza non consiste semplicemente nell'assenza di aggressioni o nel non avere paura, perché la sicurezza intesa come valore implica la certezza di essere rispettati, in quanto individui, nella propria integrità fisica, psicologica e sociale.

La sicurezza è, innanzitutto, il contesto *sine qua non* all'interno del quale è possibile sviluppare le capacità umane, la libertà, la solidarietà, la creatività. La sicurezza non riguarda soltanto la vita dei singoli individui, ma anche quella della società, delle

---

<sup>1</sup> Definizione tratta dal Rapporto **UN-HABITAT**, London 2007, "Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007", Earthscan.

città, e lo sviluppo personale e sociale di ogni individuo o gruppo appartenente a una determinata società.

La sicurezza comporta inoltre il diritto, da parte degli individui e delle comunità, di raggiungere una qualità della vita consona alla dignità dei cittadini. È un bene comune che le nostre società devono perseguire. In quanto bene comune, la sicurezza è soggetta ad una serie di minacce nella società contemporanea, a causa della complessità sociale che le istituzioni, la società civile, gli enti privati e gli individui sono chiamati a combattere.

### *Sicurezza come bene comune*

La sicurezza, intesa come valore, è uno dei pilastri fondamentali della società, e costituisce la base della libertà e dell'uguaglianza per lo sviluppo pieno ed equo di ogni individuo. In questa accezione, la sicurezza non è soltanto un valore giuridico, normativo o politico, ma anche sociale, dato che rappresenta il fondamento del bene comune delle società, la base che consente lo sviluppo equo e paritario di tutti coloro che ne fanno parte. Attualmente, la sicurezza è messa a rischio da quattro aspetti:

#### 1. Sicurezza e libertà di tutti

La sicurezza e la libertà sono diritti fondamentali il cui esercizio permette lo sviluppo integrale delle persone e dei popoli nel loro insieme. Entrambi questi valori costituiscono parte integrante del bene comune delle società e, a loro volta, sono interdipendenti: infatti, l'assenza di sicurezza spesso si ripercuote negativamente sulla libertà. Questa è la situazione in cui si trovano a vivere quotidianamente le persone più povere: dall'inizio degli anni novanta, praticamente in ogni regione del mondo, la sicurezza è diventata una richiesta fondamentale soprattutto dei settori più svantaggiati. Tali settori si sentono meno sicuri rispetto ad altri gruppi sociali, e questa condizione minaccia la loro libertà, il loro futuro e quello delle loro famiglie, e, al tempo stesso, mette a dura prova ogni giorno le loro capacità ed il loro capitale sociale. Ecco perché la sicurezza e la libertà sono valori importanti per tutti i membri di una società, non solo per determinati gruppi o segmenti. Inoltre, l'insicurezza non è soltanto l'espressione di un "rischio paese" più elevato che scoraggia gli investimenti. La percezione di insicurezza colpisce alcuni aspetti fondamentali della vita dei cittadini: i rischi che corrono gli individui e le loro famiglie, il consolidamento e lo sviluppo del loro capitale sociale e, in ultima analisi, anche l'ambiente sociale ed il diritto dei cittadini di vivere come propria la città. D'altra parte, la sicurezza e la libertà vengono talvolta presentate come valori in contrapposizione.

Gli Stati a volte giustificano la limitazione dei diritti e delle libertà dei cittadini in nome della sicurezza, in particolare se si sentono minacciati dal terrorismo. Tuttavia, questi valori non sono in contraddizione, bensì complementari. Un essere umano non può sentirsi libero se non si sente sicuro: sono due facce della stessa medaglia.

Lo Stato deve pertanto garantire sia la *sicurezza materiale* dei cittadini, rafforzando lo Stato sociale, sia la loro *sicurezza giuridica*, garantendo la democrazia e lo Stato di diritto. Sono i presupposti necessari per il pieno sviluppo della libertà.

#### 1. Sicurezza e genere

Così come è necessario riconoscere la sicurezza come un valore fondante per l'esercizio della libertà umana, è altresì opportuno ammettere che tale valore si concretizza in maniera asimmetrica per gli uomini e le donne. Nella sfera privata, le donne sono vittime di violenza molto più spesso degli uomini, pertanto occorre riconoscere l'esistenza di una *violenza di genere*. Con il termine *genere* si intende un

costrutto simbolico che fa riferimento all'insieme degli attributi socioculturali riconosciuti alle persone sulla base del loro sesso, e che trasformano le differenze sessuali in disuguaglianza sociale. La differenza di genere non è un tratto biologico, ma un costrutto mentale e socioculturale che si è sviluppato nel corso della storia; pertanto, *genere* non è un sinonimo di *sesso*.

La violenza di genere costituisce una delle più frequenti violazioni dei diritti umani ed è legata al rapporto non paritetico tra gli uomini (che spesso sono gli aggressori) e le donne (spesso vittime).

Tuttavia, la violenza di genere non viene perpetrata soltanto in ambito privato o domestico, ma anche nella vita pubblica e nelle città; essa rappresenta, nei confronti della donna che la subisce, una violazione del diritto di cittadinanza e delle pari opportunità nel godimento del valore della sicurezza, di partecipazione alla vita pubblica, di sfruttamento delle possibilità offerte dalla città e di possibilità di contribuire allo sviluppo locale e nazionale. Malgrado le dimensioni del fenomeno e la sua rilevanza per la vita di molte donne, la questione non gode di grande visibilità nelle politiche di sicurezza cittadine e statali. Se la cittadinanza delle donne si esprime solo sulla carta, senza basarsi su una vera sicurezza, la violenza che le colpisce sia in ambito privato che in ambito pubblico si trasforma in un ostacolo ai loro diritti, impedendone l'esercizio; erode i loro spazi ed impedisce alle donne di godere delle loro libertà e possibilità di vivere la città. La prospettiva di genere non rappresenta una visione apocalittica della città, né vuole considerare le donne soltanto come "vittime" nella vita urbana: al contrario, essa rappresenta un approccio che, nascendo dalle lotte per i diritti della donna, consente di evidenziare le ingiustizie esistenti, di sollevare il dubbio che le città siano pensate e organizzate a misura d'uomo (maschio) e di pretendere cambiamenti che permettano alle donne di vivere meglio, in una società più giusta ed equa.

In questo contesto è importante sottolineare che l'adozione di una prospettiva di genere deve puntare ad una sicurezza che sia uguale per tutte le persone. Per raggiungere questo obiettivo occorre elaborare politiche che, partendo appunto da una prospettiva di genere, tengano in considerazione le differenti esigenze di sicurezza degli uomini e delle donne, poiché è diverso pianificare misure e strategie di sicurezza per un uomo o per una donna.

### 1. Sicurezza e giovani

Affrontare la questione giovanile in una prospettiva di sicurezza, significa valorizzare i diritti umani dei giovani e sottolineare l'importanza del capitale umano che rappresentano per il futuro di ogni società. Qualsiasi definizione del concetto di gioventù implica il riconoscimento della fase giovanile come il periodo in cui si verifica con maggiore intensità l'interazione tra le tendenze individuali, le conquiste psicosociali, gli obiettivi socialmente disponibili e i punti di forza e di debolezza dell'ambiente circostante.

In questo contesto bisogna considerare la giovinezza come una tappa ad alto rischio specifico, ma non con uno sguardo "*adultocentrico*"<sup>2</sup>, ossia per i pericoli che i giovani potrebbero comportare agli altri, bensì concentrandosi sugli elementi che costituiscono una minaccia allo sviluppo stesso dei giovani, perché alcuni comportamenti a rischio potrebbero atrofizzare il loro sviluppo umano. Con "comportamenti a rischio" si intendono gli atteggiamenti che compromettono determinati aspetti dello sviluppo psicosociale o persino la sopravvivenza dell'individuo giovane. Tali comportamenti sono influenzati da molteplici fattori

---

<sup>2</sup> Sul concetto di *adultocentrismo*, in C. Foti, "Per una critica dell'adultocentrismo", in Ass. Rompere il Silenzio, *Adultocentrismo: il mondo dominato dagli adulti*, 2 ed. SIE 2006.

presenti all'interno della società o dell'ambiente più prossimo: la famiglia, la scuola, il gruppo, il quartiere.

In questa prospettiva, i giovani a rischio sono quelli coinvolti in comportamenti antisociali, che fanno abuso di stupefacenti, che sono coinvolti in episodi di violenza o delinquenza causati da decisioni individuali o da processi di emarginazione. Per affrontare questa situazione è necessario concentrarsi sulla prevenzione sociale, attraverso una serie di servizi urbani di sicurezza.

### 1. Sicurezza e minoranze

La presenza di minoranze, siano esse etniche, religiose o sessuali, si trasforma spesso in fonte di conflitti nella misura in cui il gruppo minoritario mette in discussione interessi consolidati o prassi ritenute naturali nell'ambiente in cui essi sono inseriti, oppure rivendica la validità di norme e pratiche culturali diverse. Per ottenere la coesione e l'integrazione sociale è necessario risolvere questi conflitti, che si esprimono non solo come conflitti di gruppo, ma anche come piccoli scontri quotidiani tra singoli individui. La capacità di gestire adeguatamente il versante "sicurezza" dei problemi delle minoranze nella vita urbana rappresenta un indice della volontà politico-sociale di creare una società basata sull'integrazione e il rispetto dei diritti umani. Le modalità per realizzare tutto ciò passano non solo attraverso la comprensione e il rispetto delle esigenze delle minoranze, ma anche attraverso il necessario coinvolgimento di tali minoranze negli organismi deputati alla gestione della sicurezza, non soltanto nel campo del sistema della giustizia penale, ma anche delle organizzazioni di quartiere o scolastiche.

### *Sicurezza come diritto*

Nelle società contemporanee è necessario garantire il diritto alla sicurezza inteso come diritto umano che deve essere tutelato, e che nasce da un concetto di sicurezza intesa come valore. Il diritto alla sicurezza è una colonna portante di qualsiasi contratto sociale tra gli individui e lo Stato, e la sua violazione rappresenta un ostacolo all'esercizio basilare del diritto alla cittadinanza nelle società democratiche.

### 1. Diritto alla città

Con il nuovo secolo e il consolidamento della globalizzazione e dell'inurbamento generale della società è nata una nuova generazione di diritti, i cosiddetti *Diritti Umani Emergenti*, legati ad aspetti sociali, culturali ed economici, al diritto al benessere e alla sicurezza.

Uno di questi diritti è il diritto alla città che parte dal tradizionale concetto del miglioramento della qualità della vita degli individui, finora circoscritto all'ambito dell'abitazione e del quartiere, e lo amplia fino ad abbracciare la qualità della vita a livello di città e di ambiente rurale circostante, visti come un meccanismo di protezione della popolazione che vive in città o in regioni caratterizzate da rapidi processi di inurbamento. L'idea di concepire lo spazio urbano come un ambiente che garantisca diritti e necessità specifiche è relativamente recente. Ne è un esempio la *Carta Mondiale del Diritto alla Città (right to the City)*, prodotto collettivo di un gruppo di movimenti sociali, Ong e studiosi nell'ambito del Forum Sociale Mondiale, un documento che mira a tutelare diritti specifici all'interno dello spazio urbano. Con questo documento si discute e si accetta per la prima volta la sfida collettiva di costruire un modello sostenibile di società e di vita urbana.

In questo contesto emerge la richiesta di sicurezza intesa come diritto urbano di cui si può pretendere il rispetto. Infatti, la città, grazie al suo patrimonio collettivo ed ai suoi spazi pubblici, è il luogo dell'interesse pubblico, della diversità, l'ambito in cui avviene l'incontro sociale, culturale e politico. Una città che non offre spazi

pubblici per lo sviluppo dell'attività umana limita e intacca la creatività e lo sviluppo dei suoi abitanti, delle sue associazioni e del suo capitale sociale, e vanifica il proprio potenziale di promozione dello sviluppo integrale degli individui. È per questa ragione che il diritto alla sicurezza è strettamente legato all'esistenza di servizi urbani di sicurezza uguali per tutti. Il diritto alla sicurezza non significa assenza di rischio, bensì accettazione della diversità e dell'altro, ed educazione all'accettazione delle differenze tra generazioni, generi, etnie, comportamenti sessuali o religiosi. Pertanto, sicurezza urbana significa creare spazi pubblici di incontro, spazi adeguati alle legittime necessità di ogni gruppo specifico, necessità in continua evoluzione nel corso del tempo. Questo tipo di sicurezza, che prevede che tutti gli uomini e tutte le donne siano veramente padroni della città, ha un significato molto più ampio del semplice diritto all'integrità fisica ed alla protezione della proprietà privata. Ovviamente questi aspetti esistono sempre, ma in più si richiedono spazi pubblici adeguati per tutti. La mancanza di questi spazi, così come il loro diffuso degrado, fa sì che le città, invece di essere ambienti di aggregazione e ludici (e non solo di passaggio) al servizio degli abitanti e delle loro associazioni, si trasformino in ambienti in cui prevale il sentimento di insicurezza, in terre di nessuno senza senso e senza significato per gli individui, zone in cui domina la legge del più forte.

### 1. Diritto alla sicurezza

Il diritto alla sicurezza consiste nel piacere di vivere in un ambiente in cui i diritti umani vengono rispettati, sia da parte degli altri individui, sia da parte dello Stato. Ciò non significa semplicemente assenza di violenza, ma piuttosto la capacità di gestirla attraverso un'educazione collettiva permanente e soprattutto attraverso forme di prevenzione che permettano di ridurre le cause di violenza e rieducare coloro che si trovano in condizioni di vulnerabilità.

La sicurezza deve permeare ogni ambiente, dal più intimo e domestico fino all'intera città, passando per la propria zona di residenza, il quartiere, il comune. Quando viene violato il diritto alla sicurezza all'interno delle mura domestiche, le vittime sono solitamente donne e bambini; in casa si crea un clima di sfiducia e il diritto all'emancipazione e allo sviluppo personale dei suoi abitanti viene parzialmente negato. Inoltre, come dimostrato da diverse ricerche condotte tra gli strati meno abbienti della popolazione, la violenza domestica paralizza la solidarietà familiare e impedisce ai membri della famiglia sia di utilizzare i servizi che l'ambiente offre, sia di percepire come propria sfera pubblica.

Quando invece viene violato il diritto alla sicurezza nei luoghi pubblici, si diffonde un sentimento di paura tra coloro che abitualmente li frequentano e tra gli abitanti della zona, paura che, a sua volta, determina il progressivo abbandono del luogo da parte dei suoi occupanti naturali e l'appropriazione, in via esclusiva, dello spazio in questione da parte di un gruppo dominante a livello locale, ad esempio delinquenti, bande o gruppi di spacciatori. Questa situazione si verifica in particolare in contesti di emarginazione sociale, in cui la violenza e l'insicurezza sono presenti in maniera più diffusa, generando un circolo vizioso di disomogeneità dello spazio, assenza di scambio e assenza di possibilità di dare un senso alla vita urbana. Ne conseguono la frammentazione e l'isolamento degli spazi pubblici, che in questo modo diventano pericolosi.

In questo contesto, il diritto alla sicurezza è un bene pubblico strettamente vincolato ad altre dimensioni sociali. Non si tratta di una richiesta o di una politica isolata. Il cittadino che invoca sicurezza chiede, parallelamente, politiche urbane e politiche sociali di integrazione.

La sicurezza è un diritto che racchiude una serie di richieste sociali di fronte al rischio e, allo stesso tempo, è trasversale alle richieste sociali. Coloro che desiderano

politiche di istruzione, della casa o dei trasporti richiedono che, all'interno di tali politiche, sia contemplata anche la sicurezza.

Oltre ad essere trasversale alle varie politiche, poi, la domanda di sicurezza è un'esigenza collettiva, non solo individuale. Il cittadino richiede sicurezza per sé e per la propria famiglia, ma anche qualità della vita negli spazi pubblici, che si tratti di strade, piazze, trasporti, scuole, negozi, parchi, cinema, eccetera. Chiede soprattutto che la città o lo spazio pubblico o il quartiere in cui vive siano sicuri. In questi luoghi il cittadino pretende qualità della vita e non solo garanzie contro i ladri o la delinquenza comune. Chiede che gli ambienti siano gradevoli e funzionali, che siano spazi che abbiano un significato in termini di vita cittadina.

Quando si viola sistematicamente il diritto alla sicurezza, come di fatto avviene in molte città e quartieri in diverse parti del mondo, le città vengono viste come spazi in cui la violenza è un elemento quotidiano, e a volte si crea una percezione pubblica errata che identifica la città con la violenza, generando una relazione di sinonimia tra i due termini.

### *La sicurezza contemporanea e la complessità della governabilità*

La sicurezza rappresenta una sfida estremamente importante, ed è un elemento su cui si misura il grado di sviluppo delle società democratiche. I legami tra sicurezza e governabilità, tra sicurezza e sostenibilità o tra sicurezza e cittadinanza costituiscono nodi cruciali per il modello di sviluppo attuale e per le opportunità che tale sviluppo può offrire ai membri di una determinata società.

Nel contesto delle minacce alla sicurezza che caratterizzano le società contemporanee, è fondamentale il ruolo svolto dalla cittadinanza nelle politiche pubbliche in generale, e nelle politiche di sicurezza in particolare. La sicurezza non è più un diritto che deve essere tutelato soltanto dallo Stato: anche i cittadini sono chiamati a partecipare alla difesa e alla promozione di questo diritto, pertanto è impossibile concepire la sicurezza senza i cittadini e senza una politica trasversale che la inserisca all'interno di questioni importanti quali la giustizia, l'integrazione sociale o i servizi urbani.

#### 1. Sicurezza e governabilità

Al giorno d'oggi la sicurezza è considerata la base della legittimità dei governi democratici. Questa definizione va oltre il concetto tradizionale dello Stato-nazione weberiano detentore del "monopolio della violenza legittima nell'ambito territoriale". La governabilità prevede la partecipazione dei cittadini all'elaborazione e all'applicazione delle politiche pubbliche, e la cittadinanza, la società civile e il settore privato emergono come nuovi soggetti politici e sociali, sfidando lo Stato nel suo ruolo di garante unico del bene comune.

La partecipazione dei cittadini attraverso partnership volte alla coproduzione della sicurezza (mediante formule come "Comune sicuro", "Città più sicure", "Contratti di sicurezza" tra comuni e Stato, "Polizia di quartiere o locale", "Consigli municipali per la sicurezza", "Servizi privati di sicurezza", eccetera) denota appunto l'esigenza di coprodurre la sicurezza, tendenza che già ha iniziato ad imporsi in diverse regioni. La sicurezza oggi viene sempre più spesso percepita come una responsabilità di tutti, e non solo del sistema giudiziario penale.

Le difficoltà sollevate da questo nuovo fenomeno sono duplici. Da una parte, questa realtà, nella sua doppia accezione di fatto concreto e di concetto mentale, convive con modelli di applicazione e di concezione della sicurezza di cui lo Stato centrale è il solo garante. Dall'altra, le nuove forme di sicurezza emerse a livello locale sono ancora piuttosto sperimentali, pionieristiche e non consolidate, e non godono di un consenso generalizzato. Ci troviamo quindi in una fase di

transizione, di passaggio da una sicurezza che è il frutto del potere esercitato in via esclusiva dallo Stato centrale ad una sicurezza in cui lo Stato continua ad essere un protagonista del processo di regolamentazione, ma con un ruolo *egemone* in materia di produzione della sicurezza, visto che, in un'ottica di coproduzione, molte responsabilità vengono trasferite agli enti locali e ripartite tra comuni, società civile e organismi statali. Inoltre, il diffuso ricorso alla creazione di sistemi di sicurezza privati, spesso connotati da una forte carica ideologica o commerciale, tende a ridurre una parte sostanziale della questione sicurezza alla protezione della proprietà privata, in particolar modo degli strati più abbienti e del settore commerciale.

Un altro aspetto della relazione tra sicurezza e governabilità è dato dall'impatto della sicurezza sulla stabilità politica, visto che l'assenza di sicurezza incrina la legittimità delle autorità locali e nazionali e minaccia la governabilità. È dimostrato che spesso il sentimento di insicurezza – che si traduce in violenza e delinquenza – incide sulla vita quotidiana degli individui, indebolendo il concetto stesso di appartenenza alla società e diffondendo tra i cittadini un senso di sfiducia circa le capacità dello Stato di garantire la loro sicurezza.

Ne consegue il tentativo più o meno cosciente da parte dei cittadini di agire "adattandosi" alla realtà della delinquenza, soprattutto quando questa è organizzata, e di convivere con essa, o di diventare parzialmente complici della sua esistenza. I quartieri in cui avviene lo spaccio di stupefacenti rappresentano un esempio di questa realtà e delle varie modalità di tolleranza implicita, da parte degli abitanti e persino delle forze dell'ordine, verso le bande e i gruppi violenti. Si consolida così un mondo fondato sul "ribaltamento" dei valori, in cui essere un abile ladro o un bravo spacciatore è giudicato positivamente al pari di essere un valido professionista o un lavoratore competente e onesto. In questo contesto, ottenere l'accesso al consumo diventa l'unico criterio di valutazione dei comportamenti individuali e collettivi.

Infine, la percezione di insicurezza conduce spesso alla frammentazione sociale e urbana, segregando quartieri e spazi all'interno della città a causa dei problemi di violenza che li caratterizzano. Questa situazione si traduce nella costruzione di "*gated communities*" (comunità chiuse) abitate dagli strati più abbienti della popolazione e nella "*ghettizzazione*" dei quartieri più poveri, una situazione che compromette la convivenza sociale.

### 1. Sicurezza e sostenibilità

La sicurezza è un elemento centrale anche del concetto di sostenibilità, ossia la capacità delle società di riprodursi e perdurare nel tempo. La sostenibilità limita la crescita economica rispetto al modello capitalistico attuale a causa dei problemi ambientali, invece la sicurezza fa riferimento in particolare alla dimensione sociale e politica della sostenibilità. Da quest'ultimo aspetto nasce, a sua volta, il dibattito sulla sostenibilità nella sua dimensione urbana, in particolare sui problemi legati alla disuguaglianza, all'emarginazione e alla violenza. Questo concetto si regge su due pilastri: l'inurbamento sempre più intenso della popolazione mondiale, che spinge verso l'espansione territoriale delle città e il consumo delle risorse naturali, e la crescente importanza delle città in quanto "protagoniste della nostra era" e centri nevralgici delle attività economiche, politiche, sociali e culturali del mondo. In questo contesto, gran parte delle città nei paesi in via di sviluppo – ma non solo – si trovano ad affrontare enormi e molteplici sfide legate alla povertà, alla disuguaglianza e alla violenza.

Per promuovere un modello urbano di sviluppo sostenibile è necessario integrare la sicurezza all'interno dei servizi urbani ma anche, come elemento trasversale, all'interno delle politiche e dei servizi settoriali e urbani.

Per questo è necessaria la partecipazione dei cittadini in quanto soggetti del loro stesso sviluppo, integrando la solidarietà e il bene comune con la partecipazione. La partecipazione dei cittadini e della società civile avviene soprattutto nell'ambito della prevenzione sociale, comunitaria e situazionale.

La diffusione di una cultura della sicurezza e della prevenzione della violenza costituisce uno dei principali obiettivi a lungo termine dei servizi urbani di sicurezza, se si desidera che la sicurezza diventi qualcosa di più di un semplice servizio di polizia tradizionale.

Costruire la cultura della prevenzione significa, per una comunità, assimilare progressivamente l'istinto di studiare, di fronte ad un'intensificazione o ad un cambiamento del fenomeno della delinquenza, le cause e le possibili reazioni collettive al fenomeno, invece di lasciarsi trasportare dalla paura o delegare alla polizia la responsabilità esclusiva. Questo obiettivo mira a sviluppare nei cittadini un atteggiamento che passi dalla paura alla responsabilizzazione.

La partecipazione cittadina, resa possibile dalla cultura della prevenzione, riguarda anche l'azione delle forze dell'ordine, con cui i cittadini sono chiamati a collaborare non tanto aumentando le denunce, bensì condividendo gli obiettivi e le attività considerate come proprie della polizia.

È questo il principio su cui si fonda la polizia locale, che nasce allo scopo di collaborare con la cittadinanza attraverso lo scambio e il consenso sugli obiettivi, i criteri d'azione e di intervento, le forme di cooperazione e di valutazione, l'articolazione quotidiana del lavoro proattivo e decentrato svolto insieme alle collettività locali. In quest'ottica di cooperazione i cittadini non devono sostituire le forze di polizia con servizi di sicurezza privata né prendere parte in prima persona alle attività di repressione proprie delle forze dell'ordine (arresti, etc), bensì pianificare queste attività in collaborazione con le collettività locali, dopo che queste si sono appositamente organizzate e sono state addestrate a svolgere azioni simili. Inoltre, lo svolgimento di attività di polizia locale o di quartiere rafforza la prevenzione e migliora la qualità del lavoro delle forze dell'ordine.

In questa prospettiva si inseriscono anche i sistemi giudiziari deputati a garantire la sicurezza.

Ciò avviene attraverso due linee d'azione, da una parte la giustizia di prossimità che permette, attraverso giudici anche non professionisti, di dirimere le questioni ed i conflitti quotidiani che provocano tensioni nella vita sociale, avvelenano le relazioni e diffondono una sensazione di impunità a causa dell'impossibilità di risolverli da parte della giustizia ordinaria. A questo si aggiungono tutte le forme di mediazione insegnate nelle scuole, nelle aziende, nelle associazioni locali e nelle famiglie per la risoluzione pacifica e civile dei conflitti.

Dall'altra parte, invece, si ha l'assimilazione di modelli di giustizia riparatrice come risposta sistematica di fronte ai reati, modelli che enfatizzano la riparazione dei danni arrecati alle vittime, alle comunità e ai delinquenti stessi. Questo approccio si fonda sul risarcimento del danno causato e la partecipazione diretta dei soggetti coinvolti nelle attività di riparazione.

## 1. Sicurezza urbana

*"Sicurezza urbana"* è il concetto utilizzato attualmente per riferirsi alla ricerca di una protezione contro il verificarsi di fatti violenti o di reati. Si differenzia dal concetto di sicurezza pubblica per la partecipazione di nuovi soggetti sociali alla sua produzione. Il concetto di sicurezza pubblica è legato all'idea di monopolio statale in materia di sicurezza, monopolio che si esprime attraverso le forze dell'ordine e i tribunali. Invece con il concetto di sicurezza cittadina si sottintende che altre istituzioni locali e statali, e soprattutto i beneficiari stessi, ossia gli abitanti, le loro organizzazioni di quartiere e la società civile, svolgano un ruolo importante in



questo senso. Il coinvolgimento dei cittadini consente di parlare di sicurezza non più come di una questione ad appannaggio esclusivo delle istituzioni statali, ma come di un bene che è necessario produrre insieme, con la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti. Il termine coproduzione fa riferimento ad un processo che permette a tutti gli organismi dello Stato centrale e dell'amministrazione locale, così come alle organizzazioni della società civile, del settore privato e ai cittadini coinvolti, di partecipare in maniera responsabile alla costruzione di una città più sicura ed affrontare efficacemente e in maniera coordinata i problemi legati ai vari tipi di insicurezza. La coproduzione si basa sul presupposto che la sicurezza è una responsabilità di tutti, non solo del sistema della giustizia penale. Questo presupposto, a sua volta, si fonda sul concetto di multicausalità della criminalità e dei comportamenti antisociali, ma anche sulla necessità di una risposta multisettoriale coordinata e integrata. La coproduzione richiede quindi che tutte le istituzioni e gli attori coinvolti si considerino non solo corresponsabili delle soluzioni ai problemi, ma anche elementi costitutivi dei problemi stessi. Ciò implica, per le istituzioni, l'adozione di un atteggiamento di apertura a modifiche organizzative, e soprattutto un cambiamento di mentalità necessario per affrontare adeguatamente i problemi. Inoltre, un'effettiva coproduzione della sicurezza richiede di prestare una particolare attenzione al ruolo della comunità. Al centro di qualsiasi azione efficace di prevenzione della criminalità vi è infatti la collettività.

Sono le persone che vivono, lavorano e giocano nella collettività a capire meglio le risorse, i problemi, le esigenze specifiche e le capacità della propria regione. Le collettività devono essere pronte ad investire tempo ed esperienza, e i dirigenti locali devono contribuire a mobilitare una serie di partner locali per affrontare i problemi della criminalità e della violenza. Questo nuovo accento sulla sicurezza solleva due grandi problemi, non ancora del tutto risolti. Da una parte implica la ricerca di metodologie e meccanismi adeguati per il coinvolgimento della comunità, e dall'altra richiede che tale coinvolgimento sia ottenuto con il giusto tempismo: in altre parole, occorre capire in quali circostanze la comunità può svolgere un ruolo, e quali sono gli altri enti e organismi chiamati ad affrontare il problema sicurezza. Il coinvolgimento degli individui nelle politiche di sicurezza si pone tre obiettivi che è bene riconoscere. In primo luogo, la partecipazione punta a migliorare la difficile relazione tra la comunità e la polizia, nella speranza di consolidare un vincolo di collaborazione in cui la comunità partecipa alla prevenzione della delinquenza e sostiene l'operato delle forze dell'ordine, oppure in cui esiste una polizia locale che opera in stretta collaborazione con quella tradizionale. In secondo luogo, mira a rafforzare le reti sociali esistenti sperando che queste contribuiscano, in futuro, a sviluppare e potenziare il capitale sociale. Infine, la partecipazione tende a consolidare il processo di decentramento, che conferisce ai governi locali un ruolo sempre più attivo nell'elaborazione ed applicazione di politiche e strategie urbane di sicurezza. Nel momento in cui la comunità inizia a prendere parte attiva alla produzione della sicurezza, la cultura della prevenzione e le istanze formali diventano elementi fondamentali. La prevenzione, nell'ambito della coproduzione della sicurezza, è stata definita come "la serie di politiche, provvedimenti e tecniche esterna al sistema giudiziario penale volta alla riduzione di diverse classi di danni causati da atti definiti dallo Stato" (Van Dijk, 1990). Tali strategie si sono dimostrate efficaci ed efficienti per diminuire i reati. Il riconoscimento dell'importanza della prevenzione è progredito di pari passo con lo sviluppo di quelle interpretazioni della violenza e dell'insicurezza che pongono l'accento sui fattori di rischio. In questo modo, le misure volte a prevenire l'incremento di tali fattori (ad esempio il consumo di alcolici o il possesso di armi) sono considerate un punto cardine nella riduzione non solo del crimine, ma anche della sensazione di insicurezza urbana.

## 2.1 Le teorie sulla criminalità

### *Le teorie del controllo sociale: lo sviluppo della criminologia sociologica*

In questa sezione si riprende la criminologia di impronta sociologica che si è sviluppata negli Stati Uniti nei primi anni del secolo XX e che ha influenzato in maniera importante lo sviluppo della criminologia sociologica anche in Europa. In questa ricostruzione ritroviamo numerosi spunti che consentono di leggere e comprendere meglio i fenomeni dell'insicurezza urbana di oggi.

Si pensi alla complessità dell'analisi della realtà urbana elaborata dalla Scuola di Chicago<sup>3</sup>, o all'attualità del concetto di deprivazione relativo alla teoria dell'anomia di Robert Merton, soprattutto in relazione ai fenomeni migratori (Selmini, 2004). Inoltre, si parlerà anche dello sviluppo del filone interazionista, incluso delle teorie del *labeling*, con la possibilità di riflettere su un orientamento che ha dato un contributo straordinario alla comprensione della criminalità attraverso l'analisi dei processi di criminalizzazione e di costruzione sociale dei problemi, un tema questo che oggi, nel dibattito sulla sicurezza urbana appare invece marginale. Infine, si esporranno gli orientamenti che vengono considerati i riferimenti teorici portanti delle odierne politiche di sicurezza urbana, verranno ricostruiti i principi fondamentali, lo sviluppo e le attuali prospettive del realismo criminologico di sinistra (una corrente più che una teoria sulla criminalità) che tanto ha influenzato e condizionato, anche se implicitamente<sup>4</sup>, lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana in Italia.

Per concludere si farà cenno a quell'insieme di approcci riuniti sotto l'etichetta delle teorie delle opportunità e criticamente ridefiniti come "criminologie della vita quotidiana", tendenzialmente orientate a ridimensionare la criminalità interpretandola come uno dei tanti aspetti della vita quotidiana (Selmini, 2004) che hanno esercitato un grande fascino sui programmi per la sicurezza in numerosi contesti.

### *La scuola di Chicago e la teoria ecologica*

*"L'impegno delle Scuole è di aiutare ogni singolo studente a padroneggiare gli argomenti fondamentali delle materie di studio, ad imparare a riflettere criticamente e creativamente, a comprendere i valori e le tradizioni che sono alla base della nostra società, e a sviluppare il senso di responsabilità personale e comunitario"<sup>5</sup>.*

Questa dichiarazione sulla missione delle Scuole Laboratorio dell'Università di Chicago mostra con chiarezza come la trama dei valori comuni, su cui si fonda l'identità sociale della democrazia, leghi passato e presente della cultura americana. Fu John Dewey a creare nel 1896 una scuola elementare all'interno dell'Università (fondata nel 1890 da John D. Rockefeller) di cui egli era stato chiamato a dirigere nel 1894 il Dipartimento di Filosofia. La scuola era considerata da Dewey e dal suo gruppo, composto prevalentemente da donne, un luogo fondamentale per la formazione della coscienza civile e sociale della collettività e fu in *quella* scuola, non a

<sup>3</sup> Chi ci offre il primo esempio di grandioso progetto di prevenzione sociale e comunitaria, il conosciuto "Chicago Area Project".

<sup>4</sup> In Italia questi principi apparvero nel 1986 nella rivista "Dei delitti e delle pene" e ripresi agli inizi degli anni 90 nella rivista "Sicurezza e Territorio".

<sup>5</sup> <http://www.ucls.uchicago.edu/academics/ls/curriculum.shtml>

caso, che venne costituita forse la prima *Parents and Teachers Association* (comitato genitori e insegnanti) dell'America.

Nella medesima città Jane Addams ed Ellen Starr, ispirandosi all'esperienza londinese di Toynbee Hall, erano andate, il 18 settembre 1889, ad abitare in una zona nel westside, al n. 335 di South Halsted Street, per realizzare quello che diverrà il più famoso esperimento di impegno sociale e vita comunitaria in America, noto come *Hull House*.

Chicago, la *City of Neighborhoods* (Città dei Quartieri), chiamata a quei tempi anche *Queen of the West* (Regina dell'Ovest) e la sua Università possono in effetti essere prese a simbolo, per l'epoca che va fino alla grande depressione del 1929, di quello spirito di progresso sociale e civile che informò di sé la parte migliore dell'America durante la cosiddetta *progressive era* (l'età progressiva, il cui cuore sono gli anni dal 1900 al 1914).

È in tale complesso contesto che prenderà corpo un ricco intreccio di attività di riflessione teorica, di ricerca e personale coinvolgimento civico ed umanitario da parte di un brillante gruppo di talenti, passato poi alla storia come la *Scuola di Chicago*.

William James ne salutò come atto di nascita la pubblicazione, nel 1903, degli *Studies in Logical Theory* (Studi di Logica) di John Dewey e dei membri e collaboratori del *Dipartimento di Filosofia* dell'Università. Nei suoi quattro saggi introduttivi Dewey sosteneva:

- che il pensiero è geneticamente prodotto dall'interazione fra l'organismo e l'ambiente;
- che la logica è lo studio degli stadi e delle modalità dell'indagine attraverso cui l'uomo si relaziona con l'ambiente;
- che tale indagine ha lo scopo di fornire le basi per mettere in pratica le azioni che consentano un adattamento attivo all'ambiente;
- che questo adattamento è finalizzato a soddisfare i propri bisogni e desideri.

Dewey fu uno dei due filosofi (con George Herbert Mead) che espressero ai più alti livelli speculativi i fondamenti teorici della Scuola.

Tutti questi studiosi erano, in realtà, accomunati dal fatto di condividere una temperie ideale all'interno di un medesimo ambiente. E proprio *l'ambiente*, con i processi sociali e culturali (ma anche biologici ed economici) che vi si sviluppano, continuamente plasmato e modificato dall'interazione fra gli individui e i gruppi, è al centro del loro interesse. Se vogliamo tentare di definire qual'era lo spirito (e forse è questa la cosa più importante) che accomunava coloro che vissero quell'esperienza, potremmo dire, con Dewey, che fu: "*La fiducia nel potere dell'intelligenza di immaginare un futuro che è la proiezione di ciò che è desiderabile nel presente e di inventare gli strumenti per la sua attuazione*" (Dewey, 1961). Il che significa intervenire sull'ambiente, in un processo di circolarità per cui, da un lato, l'ambiente influenza la formazione della personalità dell'individuo e, dall'altro, l'individuo agisce creativamente nella vita ambientale.

Le vite degli appartenenti alla Scuola furono davvero, coerentemente con queste premesse, segnate dalla stretta connessione fra elaborazione teorica, sperimentazione e impegno sociale. Il termine *laboratorio* (allora molto usato) bene esprime, con il suo rimandare al lavoro, all'opera dell'uomo, questa dimensione della conoscenza come impresa umana "*compenetrata d'intelligenza a favore dell'arricchimento della vita*" (Dewey, 1961).

A cavallo del XX° secolo gli Stati Uniti, in fase di grande espansione economica, dovettero confrontarsi con i problemi legati ad un imponente afflusso di immigrati (15 milioni nella *progressive era*), in forte maggioranza provenienti dai paesi del sud ed est Europa, in prevalenza italiani (oltre 2.100.000 dal 1900 al 1910) polacchi e

russe. Un altro fattore che, nello stesso periodo, giocò un ruolo decisivo nel cambiamento del modo di vita degli americani, fu la rapida espansione dell'urbanesimo.

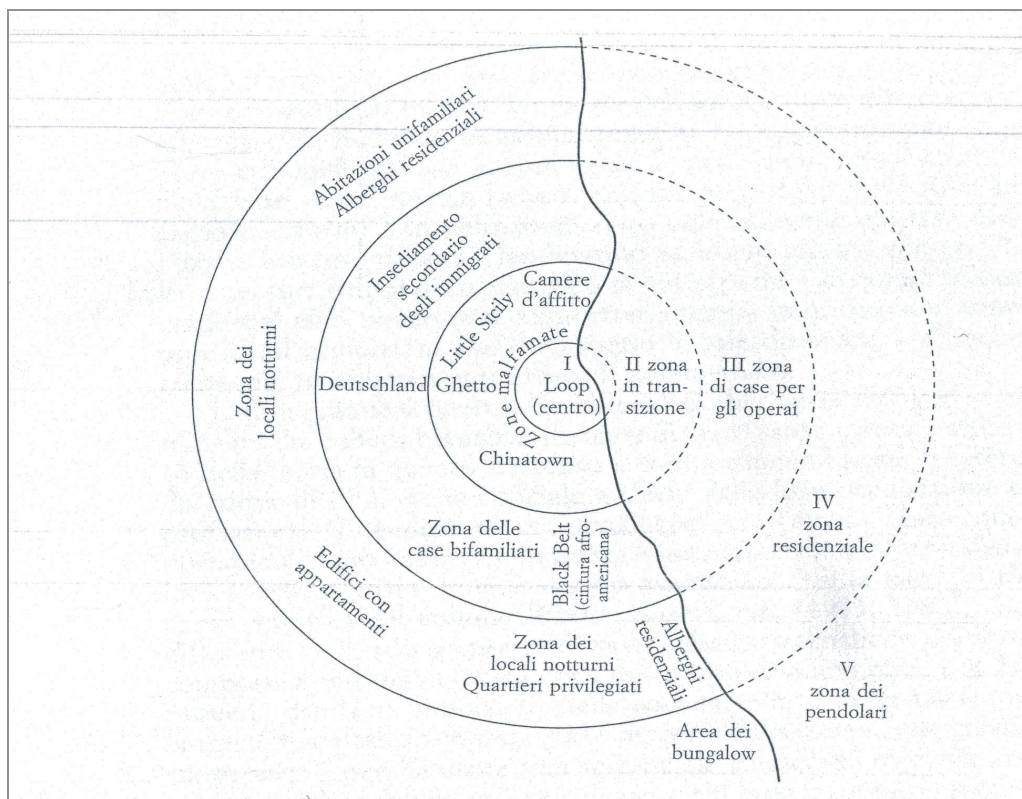


Fig. 1 - Chicago: aree urbane secondo la Scuola<sup>6</sup>.

Non è un caso, perciò, che nel 1925 sia pubblicato, a cura della *The University of Chicago Press*, il volume *The City*, che raccoglie una serie di lavori degli esponenti della Scuola di sociologia di Chicago: Robert E. Park (che ne fu la figura più rappresentativa), E. W. Burgess, R. D. McKenzie ed il giovane L. Wirth.

Il saggio di Park, può essere considerato il manifesto fondativo della scuola, infatti esso affronta il tema della città, intesa non solo e non tanto come dato fisico-geografico, perché: *“La città è piuttosto uno stato d’animo, un corpo di costumi e di tradizioni, di atteggiamenti e di sentimenti organizzati entro questi costumi e trasmessi mediante questa tradizione...essa è coinvolta nei processi vitali della gente che la compone; essa è un prodotto della natura, e in particolare della natura umana”*<sup>7</sup>. Di qui l’interesse per lo studio della distribuzione fisica e della *organizzazione morale* delle persone nella città, considerate come dimensioni prodotte da precisi fattori economici e socio-culturali strettamente interagenti fra loro.

La popolazione tende infatti a distribuirsi nel territorio in relazione al valore del terreno e degli edifici, separandosi ed aggregandosi sulla base delle condizioni di censo e delle affinità culturali, etniche, professionali. Di conseguenza si creano aree differenziate, denotate ciascuna da peculiari relazioni di prossimità: *“Con l’andare del tempo ogni zona e ogni quartiere della città assume qualcosa del carattere e della qualità dei suoi abitanti: ogni parte distinta della città si colora inevitabilmente dei sentimenti*

<sup>6</sup> Immagine tratta da: D. Melossi, *“La criminologia di impronta sociologica”*, in R. Selmini (a cura di), Bologna 2004, *“La Sicurezza Urbana”*, Il Mulino, p. 22.

<sup>7</sup> Park R.E., Torino 1999, *“La città: indicazioni per lo studio del comportamento umano nell’ambiente urbano”*, in Park et al., *“La città”*, Edizioni di Comunità, pp. 5-43.

*peculiari della sua popolazione. Di conseguenza quello che all'inizio era una semplice espressione geografica si trasforma in un vicinato, cioè in una località caratterizzata da propri sentimenti, da proprie tradizioni e da una propria storia*<sup>8</sup>.

I vicinati costituiscono, sul piano dell'organizzazione politica e sociale urbana, "*l'unità locale più piccola*" e, sotto la spinta delle forze trasformatrici della città, possono mutare le proprie caratteristiche, dissolversi e rigenerarsi. Oltre l'immediato vicinato si situa quella cerchia di relazioni più vasta che Park definisce *comunità* e che si articola su vari livelli, da quello *locale* a quello che oggi definiremmo *globale*.

Entriamo qui nel cuore del concetto di *controllo sociale*, un tema ordinatore cruciale per una società democratica, come quella americana, che si basa sulla costruzione sociale del consenso: cioè su meccanismi di persuasione anziché di imposizione, in cui quello che conta sono il convincimento e l'adesione personali ai valori ed agli obbiettivi comuni, piuttosto che l'obbedienza a dettami stabiliti dall'alto o a norme prescritte da un'autorità esterna.

Il controllo sociale e la costruzione del consenso avvengono tramite relazioni, che Park distingue in primarie e secondarie. Quelle *primarie*, o *dirette*, che si sviluppano nella famiglia e nei contatti più stretti della persona, assolvono un ruolo fondamentale nella formazione degli individui, orientandone i valori e i comportamenti. Le relazioni *secondarie*, o *indirette*, sono quelle che si sviluppano invece in dimensioni più allargate, come quella della comunità.

Esse si fanno meno intime ed i valori e le norme di condotta si formalizzano. "*Nella comunità, piuttosto che nella famiglia i nostri codici morali trovano la loro prima definizione esplicita e formale, assumendo il carattere esterno e coercitivo della legge*"<sup>9</sup>.

Fu la massiccia industrializzazione del Paese la causa principale, nell'America attorno agli inizi del Novecento, del travolgente incremento dell'urbanesimo, che insieme allo sviluppo dei mezzi di comunicazione e trasporto, determinarono profondi processi di trasformazione economica, sociale e culturale. Questo portò anche le modalità di controllo sociale basate sulle culture preesistenti entrassero in crisi, determinando una condizione che egli stabilì di *disorganizzazione sociale*<sup>10</sup>.

In seguito a queste profonde variazioni ha luogo un progressivo consistente spostamento dei meccanismi del controllo sociale dalle relazioni primarie a quelle secondarie, per cui "*il controllo che in precedenza si fondava sui costumi*" viene sempre più "*sostituito dal controllo fondato sulla legge positiva*"<sup>11</sup>.

Nella metropoli, come già aveva sottolineato uno dei maestri di Park, G. Simmel, il singolo può godere di una libertà personale mai vista prima e può *individualizzarsi*, sviluppando più liberamente le proprie tendenze. Da un lato, infatti, la pressione del controllo sociale primario su di lui è indebolita e, dall'altro, egli più facilmente può evitarla e trovare suoi simili con cui associarsi ricavandone, per il reciproco sostegno, un effetto di rinforzo: "*In breve, la città esalta il bene e il male della natura umana*" (Park, 1999). Da una simile lettura della realtà deriva la logica conclusione che ogni progetto volto a contenere i fenomeni criminali e ad accrescere la sicurezza dovrà prefiggersi di intervenire anche sui fattori ambientali e sulla vita sociale della comunità.

### ***Il Chicago Area Project***

I *Chicagoans* si proporranno quindi di agire su questo piano, mediante quella che è stata definita un'opera di *ingegneria sociale*. L'esempio più emblematico di questo approccio è il *Chicago Area Project (CAP)*. Il CAP, avviato nel 1932 dai fondatori

<sup>8</sup> Ibidem p. 9.

<sup>9</sup> Ibidem p. 94.

<sup>10</sup> Ibidem p. 103.

<sup>11</sup> Ibidem p. 111.

Clifford R. Shaw ed Henry D. McKay, in tre zone della città come programma sperimentale dell' *Institute for Juvenile Research (IJR)*, rappresenta un caso significativo di *community action* (intervento di comunità) ed è stato, in particolare, il primo grande progetto di prevenzione comunitaria sul tema della sicurezza urbana. Ricerche condotte durante la seconda metà degli anni '20 presso l'*IJR* all'interno di programmi di lavoro nel territorio, avevano messo in evidenza la concentrazione della delinquenza in determinate aree di Chicago, situate prevalentemente intorno alle zone commerciali ed industriali, che erano contraddistinte da disoccupazione, basso reddito, abitazioni fatiscenti ed elementi vari di disagio socio-sanitario. Le caratteristiche legate alla devianza apparivano, conformemente al modello ecologico della Scuola, come una proprietà delle aree stesse, a prescindere dai cambiamenti della popolazione residente. Il *Chicago Area Project* si propose perciò, allo scopo di contrastare la crescita della delinquenza giovanile, di intervenire non soltanto sui singoli individui ma anche, e principalmente, sulle comunità: "*Bisogna trovare un modo per cambiare quegli aspetti della vita della comunità che procurano un ambiente adatto per le carriere criminali e che forniscono a quelle carriere il sanzionamento e l'approvazione da cui ogni comportamento sociale dipende*"<sup>12</sup>. Questo modo, secondo Shaw e McKay, consisteva nello stimolare, mediante un aiuto esterno, un processo di riorganizzazione e rafforzamento delle comunità. L'obiettivo principale era quello di metterle in grado di contrastare gli effetti della disorganizzazione sociale mediante l'attivazione delle proprie energie: "*L'organizzazione della comunità locale affinché riesca a confrontarsi efficacemente con i propri problemi è il più importante proposito e il criterio principale del successo o fallimento del Progetto*"<sup>13</sup>. C'era bisogno, in definitiva, di potenziare il controllo sociale, per agire sulle motivazioni e sul sistema di valori che inducono alla condotta deviante. Il *CAP* continua tutt'oggi ad essere attivo e, se nel tempo le iniziative si sono adattate ai mutamenti delle situazioni e dei quartieri, "...*gli ideali democratici dell'auto-determinazione e dell'auto-miglioramento restano gli stessi e questi principi fondamentali del Chicago Area Project continuano ad essere al servizio delle sue comunità locali*"<sup>14</sup>. Le valutazioni sull'efficacia del Progetto sono controverse in letteratura, sia per la difficoltà di approntare validi apparati di misurazione, sia perché nei costi e nei risultati quel che conta, non sono solo i numeri. Sembra invece più assodato che questo tipo di interventi funziona meglio laddove ci siano condizioni non troppo estreme di degrado e criminalità. Tutto ciò, come vedremo, ha una spiegazione molto logica, correlata con la qualità e quantità delle risorse che la comunità è *effettivamente* in grado di investire nella cura di se stessa: cioè il suo *capitale sociale*.

### *Il capitale sociale*

La nozione di capitale sociale venne riproposta, fra altri, da J. Jacobs, in un testo del 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, che costituisce il principale riferimento intellettuale di quello che nel mondo angloamericano è chiamato *Crime Prevention Through Environmental Design*, cioè l'approccio ambientale alla sicurezza urbana. Il testo della Jacobs inquadra la grande città, che rappresenta il paradigma dello sviluppo dell'urbanesimo, come un insieme unitario composto da elementi materiali e immateriali. Proprio come un organismo vivente essa è soggetta a processi di vita e di morte, di crescita e di degrado delle sue parti. Jacobs analizza le condizioni di tali mutamenti, con la consapevolezza dell'intima connessione fra i dati fisico-geografici e quelli socio-culturali e della forte incidenza che la pianificazione e progettazione urbana possono avere sulle caratteristiche economiche e sociali. Il libro

<sup>12</sup> Shaw C.R., cit. in [http://www.chicagoareaproject.org/prog\\_co.htm](http://www.chicagoareaproject.org/prog_co.htm);

<sup>13</sup> Ibidem, p. 121.

<sup>14</sup> Ibidem, p. 133.



si apre con la constatazione che l'organo più vitale di una città è rappresentato dalle sue strade e che il problema maggiormente importante è se sono sicure, cioè libere dall'inciviltà e dalla paura. A questo proposito, Jacobs afferma che la prima cosa da comprendere è che la sicurezza urbana: *"...non è garantita principalmente dalla polizia, per quanto la polizia sia necessaria. Essa è garantita principalmente da un'intricata, pressoché inconscia, rete di controlli volontari e di norme condivise e reciprocamente rinforzate fra le persone stesse"*<sup>15</sup>. Analizzando dettagliatamente la vita della zona di New York, sottolinea che uno dei fattori base della sicurezza sono gli *"occhi sulla strada"*, ma evidenzia come ciò comporti che *"i cervelli che stanno dietro quegli occhi"* facciano una precisa scelta di assunzione di responsabilità, il che presuppone a sua volta quella che può essere definita con una sola parola: *fiducia*. Concentrando poi la propria attenzione sulla dimensione del quartiere, inteso come luogo di contatti che creano una significativa, profonda e complessa trama di legami fra gli individui, nota come tali reti di relazioni si sviluppino sia sulla base di contiguità spaziali (ad esempio gli abitanti di una strada) che di qualche interesse in comune (religioso, politico, culturale, professionale, e così via) e dei rapporti che si vengono a creare fra le diverse organizzazioni. Per Jacobs: *"Queste reti sono l'insostituibile capitale sociale della città. Ogni volta che il capitale è perduto, per qualsiasi motivo, il suo rendimento viene meno, e mai riprende, fino a quando e a meno che sia lentamente accumulato, affrontando i rischi, nuovo capitale"*<sup>16</sup>.

Essa trae la conclusione che fondamentale per la sicurezza di un'area urbana è la vitalità della comunità che vi insiste, che si esprime nella capacità di autogoverno, strettamente correlata con la sua forza e competenza. Successivamente il concetto fu riutilizzato da alcuni autori, fra cui in particolare Pierre Bourdieu nel 1980, e nel 1988 venne fatto oggetto di un approfondito inquadramento teorico da James Coleman, del Dipartimento di Sociologia dell'Università di Chicago. Per Coleman il capitale sociale è costituito dal complesso delle risorse, in termini di relazioni sociali, possedute da un individuo e utilizzabili per realizzare i propri obiettivi. Queste risorse sarebbero in parte ereditate e, in misura maggiore, formate volontariamente dall'individuo attraverso la costruzione di una propria rete di relazioni. Il meccanismo che alimenta la produzione di capitale sociale è la fiducia, mentre la forma è la rete. In base alla definizione di Coleman, si tratterebbe di una risorsa personale ma, in quanto creato dall'azione collettiva ed essendo perciò attributo della struttura sociale in cui un individuo è inserito, costituisce di fatto un bene pubblico. In sintesi, di seguito riportiamo alcune delle teorie generali, gli autori e i contesti sulla criminalità che hanno decisamente influenzato le politiche di sicurezza urbana che si sono sviluppati negli ultimi decenni in Europa. Sicuramente dai vari approcci che vanno a comporre le teorie dell'opportunità, quello dalla scelta razionale si caratterizza per porre l'accento sulla comprensione dei meccanismi di scelta del potenziale autore (R. Selmini, 2004). Il termine "scelta razionale" implica indubbiamente una visione dell'autore come soggetto in grado di valutare costi e benefici della propria azione, ma la cui volontà appare condizionata dalle contingenze, da come si evince dalle parole dello stesso Clarke: *"Non si vuole suggerire che il processo decisionale sia sempre complementare....Sembra più opportuno affermare una nozione di "razionalità limitata, nella quale il calcolo economico è temperato da fattori psicologici....., per esempio, la capacità e la volontà delle persone di acquisire ed elaborare informazioni sui rischi della criminalità varia notevolmente, e così è per il loro desiderio di guadagno e la loro disponibilità a correre rischi"*<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Jacobs J., Torino 2000, *"Vita e morte delle grandi città"*, Saggio sulle metropoli americane, Giulio Einaudi Editore, p. 41.

<sup>16</sup> Ibidem p. 148.

<sup>17</sup> Clarke, R.V., 1983, *"Situational Crime Prevention. Its Theoretical Basis and Practical Scope"*, in *"Crime and Justice"*, p. 231.

TEORIE SULLA CRIMINALITA'	AUTORI	PERIODO	CONTESTO	SPIEGAZIONE
1. Spiegazioni biologiche	C. Lombroso, E. Ferri	fine 800	Ascesa della filosofia positiva e del concetto di evoluzione	La propensione a commettere reati dipende dalle caratteristiche fisiche ("ataviche": testa piccola, fronte sfuggente, etc.) e biologiche (es. patrimonio genetico) degli individui.
2. Teoria della tensione-anomia	E. Durkheim, R. Merton	anni '40	Crisi del '29, New Deal, importanza classi sociali nella struttura sociale	La devianza è generata dalla tensione tra la struttura culturale e la struttura sociale; tra mete culturali proposte dalla società e mezzi istituzionalizzati a disposizione degli individui (tipologia dei modi di adattamento individuale di Merton: conformità, innovazione, ritualismo, rinuncia e ribellione)
3. Teoria ecologica: la scuola di Chicago	R. Park, C. Shaw H. McKay	anni '30	Rapida urbanizzazione ed immigrazione	I tassi di criminalità variano al variare della zona della città ► ad avere maggiori tassi di reati sono le zone in cui vi è maggiore disorganizzazione sociale
4. Teoria dell'associazione differenziale	E. Sutherland	anni '40	Dalla "grande depressione", emergono nuove forme di criminalità	Le condotte criminali sono apprese attraverso l'interazione ► una persona devia se le definizioni favorevoli alla violazione di norme (apprese culturalmente) prevalgono su quelle in senso contrario ► attenzione alla criminalità dei "colletti bianchi"
5. Teoria della subcultura	A. K. Cohen, R. Cloward L. Ohlin	anni '50	Urbanizzazione, istruzione e povertà come problemi sociali; questione delle bande giovanili	La propensione di una persona a deviare dipende dall'ambiente (sub) culturale in cui è inserita ► adesione a subcultura criminale con valori e norme diversi dalla società nel complesso
6. Teoria dell'etichettamento	E. Lemert, H.S. Becker	fine anni '50, anni '60	Disuguaglianze sociali (movimenti per i diritti civili delle minoranze); attenzione alla reazione sociale piuttosto che al comportamento criminale	La deviazione è un prodotto dell'interazione che creano e fanno applicare le norme e coloro che le infrangono (atto ► reazione sociale ► etichetta ► stigmatizzazione ► carriera deviante)
7. Teoria del controllo sociale	T. Hirschi, D. Mazda	anni '70	Crescita popolarità posizioni conservatrici	Non spiega la deviazione (considerata naturale), bensì la conformità: non si devia a causa del controllo sociale (interno diretto, interno indiretto, esterno dell'auto controllo e del legame con l'ordine morale e sociale)
8. Teoria della scelta razionale	R.V. Clarke, M. Felson, O. Newman	1970-80	Politiche punitive, "guerra" del governo americano alla droga	I reati sono il risultato di un'azione intenzionale adottata attivamente dagli individui in seguito ad una scelta basata sul calcolo dei costi (es. probabilità di arresto, riproduzione sociale, etc.) e dei benefici attesi (es. guadagno, prestigio, piacere, etc.).

Tab. 1 - *le Teorie sulla criminalità. Ns. Elaborazione.*

Risulta altresì evidente quanto i vari approcci che compongono la teoria delle opportunità condividano un orientamento concettuale di fondo, dove le differenze sono rintracciabili nel privilegiare l'ambiente, o le vittime, o la considerazione dell'autore e nei diversi periodi in cui essi emergono e si affermano.

In particolare R. Clarke ha cercato di costruire un modello concettuale unico di interpretazione della criminalità (R. Selmini, 2004), basato sulla struttura delle opportunità, che in un certo senso riassume tutti gli elementi fondamentali delle varie teorie.

Nello schema di seguito riportato (figura 2) dello stesso Clarke, gli elementi base che compongono la struttura delle opportunità sono: gli obbiettivi, le vittime e gli strumenti che agevolano il reato. Gli obiettivi e la loro natura sono una funzione dell'ambiente fisico (che comprende la struttura urbana, il tipo di abitazioni, il sistema viario e dei trasporti, etc.) e della routine degli stili di vita delle persone. Entrambi incidono sugli obbiettivi ma sono a loro volta determinati dalla più generale struttura socioeconomica, la quale influenza anche, attraverso i meccanismi già identificati delle interpretazioni criminologiche tradizionali (di cui abbiamo già accennato precedentemente), il numero e le motivazioni dei potenziali autori di reato.

Del resto, lo schema proposto da Clarke diviene un tentativo di ricostruire le interrelazioni tra struttura sociale e le contingenze, l'ambiente fisico, i comportamenti delle potenziali vittime e dei potenziali autori, cioè quegli elementi che determinano la scala e la natura delle opportunità criminose (R. Selmini, 2004).

Le teorie delle opportunità si presentano del resto come una rottura nell'interpretazione tradizionale dei fenomeni criminali e come riferimento teorico di quelle forme di disciplina sociale che sono state riprese solo in parte, se non estremizzate dal neopositivismo di G.L. Kelling e J.Q. Wilson con la teoria di "Broken Windows" che analizzeremo successivamente.

Per concludere, possiamo formulare criticamente alcune considerazioni su come le teorie delle opportunità sostengono meccanismi preventivi basati principalmente sul



calcolo del rischio e delle probabilità, annullando la dimensione sociale e individuale degli eventi criminosi, negando la dimensione politica dei conflitti sociali diffondendo un'idea pragmatica e gestionale della prevenzione.

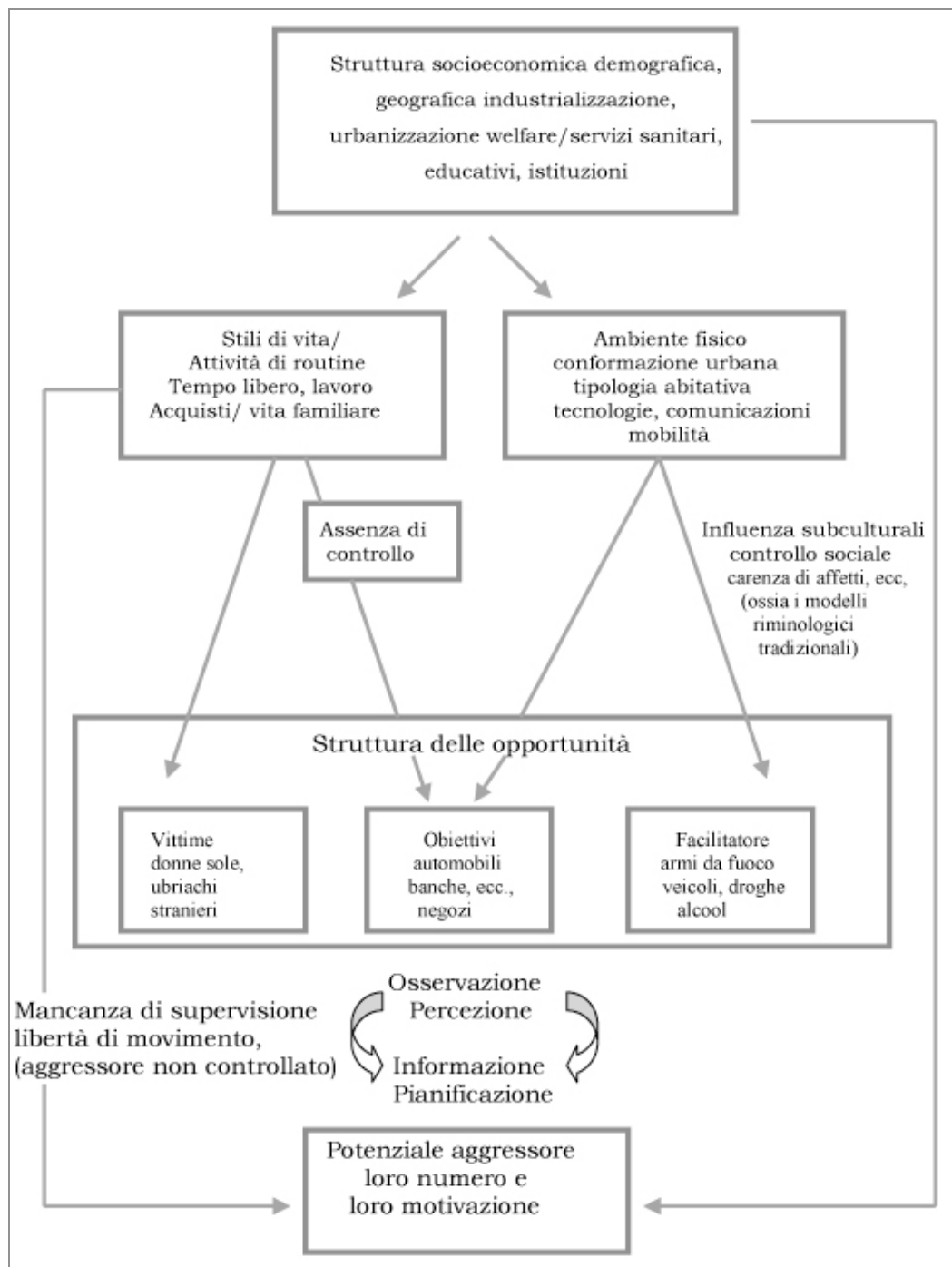


Fig. 2 - la struttura delle opportunità per il crimine secondo Clarke<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Immagine rielaborata da: Clarke, R.V., Albany 1997, "Situational Crime Prevention: Successful Case Studies", 2nd Edition, Harrow & Heston, p. 13.

### *La teoria delle Broken Windows*

In un saggio del 1982, *Broken Windows* (finestre rotte), James Q. Wilson e George L. Kelling enunciarono la famosa omonima teoria. Essi partirono da uno studio relativo ad un programma per accrescere la sicurezza e la qualità della vita nei quartieri di ventotto città, lanciato a metà degli anni '70 dallo Stato del New Jersey. Lo Stato aveva offerto, nell'ambito dell'iniziativa, degli incentivi affinché le città convertissero pattuglie di polizia da automunite ad appiedate. Cinque anni dopo la *Police Foundation* effettuò una accurata valutazione del progetto, per la parte relativa alle pattuglie appiedate, da cui apparve chiaro che queste non avevano inciso sui tassi della criminalità (i quali anzi, potevano essere addirittura cresciuti) ma che, comunque, i residenti dei quartieri in cui operavano si sentivano più sicuri. Riflettendo su ciò, gli autori si posero l'interrogativo di cercare di comprendere quali fossero le cause della paura della gente e ne individuarono le sorgenti non solo nel crimine propriamente detto, ma anche nel timore di essere infastiditi da persone fuori controllo, il cosiddetto *disorderly people*: ubriachi, mendicanti, tossicodipendenti, giovani chiassosi, prostitute, sfaccendati, i mentalmente disturbati. Ed è proprio nei confronti di questi aspetti che le pattuglie appiedate risultavano fornire una forte rassicurazione.

Wilson e Kelling si spinsero però oltre queste constatazioni ed affermarono che il disordine, sia fisico che sociale, era inestricabilmente connesso, a livello di comunità, con il crimine. Sostennero, anzi, che i due aspetti erano collegati da una sequenza di tipo causale: vale a dire che, se in una determinata zona una finestra rotta non viene riparata, presto anche le altre saranno rotte e l'area diverrà vulnerabile ad una invasione criminale. Perciò, secondo gli autori, mantenere l'ordine è, nelle situazioni precarie, il più vitale e importante compito della polizia la quale: *“dovrebbe proteggere le comunità così come gli individui. Le nostre statistiche sul crimine e la vittimizzazione misurano le perdite individuali, ma non misurano quelle comuni. Come i medici adesso riconoscono l'importanza di promuovere la salute piuttosto che semplicemente curare la malattia, così la polizia – e il resto di noi – dovrebbe riconoscere l'importanza di mantenere intatte le comunità, senza finestre rotte”*<sup>19</sup>.

Questa teoria ha avuto grandissimo successo ed è stata alla base di politiche quali la famosa *tolleranza zero* dell'ex sindaco di New York Rudolph Giuliani. Per quanto riguarda i risultati conseguiti da quest'ultimo è ormai noto che essi furono paralleli ad un generalizzato rilevante calo dei tassi di criminalità in tutti gli U.S.A. e non attribuibili, di conseguenza, direttamente all'applicazione di tale politica.

Riflessioni più recenti hanno, viceversa, messo in discussione questa che è stata anche definita una *broken theory* (teoria rotta). Una ricerca ragguardevole per l'ampiezza e la mole dei dati su cui è basata è quella condotta da Sampson e Raudenbush a Chicago nel 1995. Le rilevazioni sono state effettuate in 196 quartieri, prendendo in considerazione 23.816 segmenti stradali degli spazi pubblici, i dati del censimento, quelli della polizia, le statistiche demografiche e una inchiesta che ha coinvolto 3.864 residenti. Gli autori osservano che le precedenti indagini sul disordine erano impostate su modelli di tipo individuale, fondati quindi sulla percezione soggettiva: ma questo inficia i risultati, in quanto il livello di paura delle persone influenza il grado di percezione del disordine. Alcuni studi hanno infatti evidenziato che non esistono correlazioni significative fra una stima indipendente del disordine fisico e le percezioni dei residenti. È stata perciò impiegata una metodologia definita *sistematica osservazione sociale*, basata sostanzialmente su registrazioni audiovisive eseguite da rilevatori appositamente addestrati. Si tratta di un'applicazione delle impostazioni tipiche della Scuola di Chicago, che invitava ad usare tecniche di osservazione diretta

<sup>19</sup> Wilson J.Q., Kelling G.L., New York 1982, *“Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety”*, in *“The Atlantic Monthly”*, p. 38.

e ad andare personalmente sulla strada, per coglierne dal vivo tutti gli elementi, inclusi quelli sensoriali. I dati non hanno confermato, in generale, la tesi che il disordine provochi il crimine.

L'unica correlazione, però molto debole, che è stata trovata è di fatto quella con le rapine. Il disordine ed il crimine sono risultati invece entrambi fortemente associati, a livello di quartiere, con fattori strutturali (in particolare un'elevata concentrazione di condizioni di svantaggio socioeconomico ed un uso misto, sia residenziale che commerciale, del territorio) e bassi livelli di controllo sociale. Sampson e Raudenbush ne hanno tratto la conclusione che: *"Affrontare il disordine pubblico mediante dure tattiche di polizia può perciò essere politicamente popolare ma da un punto di vista analitico probabilmente una strategia debole per ridurre il crimine, principalmente perché una simile strategia lascia le comuni origini di entrambi, ma particolarmente di quest'ultimo, intoccate"*<sup>20</sup>. Un approccio teso ad arginare il disordine andando alla radice dei problemi dovrebbe puntare piuttosto, nel quadro di una strategia per frenare effettivamente il crimine, sulla sensibilizzazione degli abitanti ed utenti del quartiere, coordinata eventualmente con azioni di intervento formale della polizia e dei servizi pubblici, che ne stimoli il potenziamento dei legami sociali e un impegno di responsabilizzazione diretta. In definitiva ciò che serve è cioè, nel lungo termine, rafforzare la capacità di controllo sociale informale ed accrescere l'efficacia collettiva.

In definitiva, i principali elementi di analisi che emergono con chiarezza dall'insieme degli studi che abbiamo considerato sono:

1. il ruolo primario del *controllo sociale informale* nei confronti della interiorizzazione di norme di condotta e valori;
1. la rilevante incidenza dell'influsso di *fattori strutturali e socio-culturali* sullo sviluppo di comportamenti criminosi;
1. la forte correlazione positiva fra il *capitale sociale* di una comunità e la sua capacità di esercitare adeguatamente il controllo sociale, realizzando una buona *efficacia collettiva* in ordine al contenimento della delinquenza.

Le strategie che ne derivano non possono che essere più complesse rispetto alla concezione oggi prevalente, quella: *"...nuova cultura del controllo emersa nella tarda modernità, caratterizzata dall'abbandono di ogni intento di riforma o di ingegneria sociale a favore della individuazione di meccanismi situazionali e contingenti di gestione del disordine, della criminalità e della pericolosità"*<sup>21</sup>.

Tale cultura focalizza la propria attenzione sull'individuazione delle *opportunità* per il verificarsi di eventi criminosi e si concentra, nella pratica, sul tentativo di eliminare le circostanze a ciò propizie, tramite la cosiddetta *prevenzione situazionale*. Purtroppo quest'ultima lascia perlopiù inalterate le cause dei problemi, limitandosi di solito, in sostanza, a spostarli da qualche altra parte. Interventi simili andrebbero quindi applicati con equilibrio, in base ad un'analisi realistica del rapporto costi-benefici e nella consapevolezza sia dei limiti intrinseci che della eventuale necessità di integrarli con azioni di altra specie.

La cultura del controllo si sta diffondendo, al contrario, in modo acritico ed unilaterale, anche perché apparentemente offre una risposta semplice (in realtà spesso semplicistica ed illusoria) alle preoccupazioni della gente, quasi fosse una panacea. Rileviamo poi che tale tendenza è, non a caso, strettamente intrecciata con:

- a) sostanziosi ed estesi *interessi economici* (per citare un solo esempio: l'immenso mercato su cui si accentrano gli appetiti dei produttori di sistemi di videosorveglianza);

<sup>20</sup> Sampson R.J., Raudenbush S.W., 1999, "Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods", in "American Journal of Sociology", p. 640.

<sup>21</sup> Selmini R., *Le "criminologie della vita quotidiana"*, in Selmini (a cura di) 2004.

- a) il processo, in corso su scala mondiale, di *privatizzazione* della sicurezza (tanto che lo Stato italiano ha appaltato la sorveglianza di installazioni e depositi di esplosivi e munizioni delle forze armate alla vigilanza privata!);
- a) il tentativo di *negazione della dimensione politica della sicurezza* per ridurla, in modo erroneo, a problematiche prevalentemente tecniche (si considerino, in merito, gli inviti sempre più insistenti a dotarci come singoli cittadini di porte blindate, congegni ed allarmi vari quasi che, altrimenti, la responsabilità dei furti sia dei derubati che non si sono adeguatamente attrezzati), ma su questo torneremo dettagliatamente nei prossimi capitoli.

## 2.1 La costruzione sociale dell'insicurezza nella modernità

La crescita dell'insicurezza sociale e del suo particolare sottoprodotto, la *fear of crime*<sup>22</sup> (paura della criminalità), manifesta in effetti non solo le difficoltà che i *policy makers* stanno affrontando nel mettere a punto una nuova politica criminale, ma pone in rilievo temi sociologici di più ampia portata che spesso sono trascurati. Una prima osservazione riguarda i caratteri stessi della società moderna. La tesi secondo la quale l'avvento della modernità avrebbe portato alla nascita di un ordine sociale più felice e sicuro è oggi scossa dall'evidenza pragmatica di un mondo denso di pericoli. Una seconda osservazione riguarda la penuria sociale di "sicurezza ontologica", dalla quale provengono tutte le altre particolari tipologie di preoccupazione, timore e paura. I processi di trasformazione connessi alla modernità, generano in tutti noi uno stato di continua e profonda insicurezza ontologica. Il senso di paura nutre nell'inconscio la percezione delle incertezze che fronteggiano l'umanità nel suo complesso.

La sicurezza ontologica è alla base di quell'atteggiamento della maggior parte delle persone che confidano nella continuità della propria identità e nella costanza dell'ambiente sociale e materiale in cui agiscono. Essa è quindi intimamente connessa alla *routine*, e dipende dalla diffusione delle abitudini e dalla familiarità delle relazioni. La prevedibilità delle piccole *routine* quotidiane fornisce generalmente un senso di sicurezza psicologica, ma quando quelle vengono sconvolte per una qualsiasi ragione, subentrano stati d'ansia capaci di scuotere e alterare anche gli aspetti più saldamente radicati della personalità (Giddens, 1994)<sup>23</sup>.

Una delle fonti dell'insicurezza è la violazione delle regole comunicative che provoca una sospensione della fiducia accordata al prossimo, introducendo delle ansie esistenziali che prendono la forma del sospetto e dell'ostilità. Con questi riferimenti ai problemi generali che sottendono il tema della sicurezza, non intendo dare risposte preliminari all'interpretazione di tali sentimenti, ma mettere in guardia da una loro troppo semplificata analisi e spiegazione. Essi hanno a che fare più che con la presenza e la diffusione della criminalità, con un generale bisogno di sicurezza ontologica e di fiducia negli *altri*. Una combinazione di fiducia sociale e di apertura culturale nei confronti dell'altro, potrebbe essere un incentivo decisivo per la riduzione dei sentimenti di insicurezza. La rassegna che qui si presenta prende in considerazione i diversi contributi, essenzialmente in ambito europeo, ad un vasto terreno di ricerca che, nonostante la sua specificità, riconosce al suo interno approcci diversificati e, a volte, contrapposti. Il grande sviluppo teorico registratosi sul tema negli ultimi anni, ci spinge a limitare la nostra analisi, concentrandoci in particolare sugli scritti che datano dal 1990 ad oggi, pur non dimenticando che la questione dell'insicurezza diventa centrale in tutti i paesi occidentali fin dal primo dopoguerra, assicurandosi da subito una posizione di preminenza all'interno del dibattito politico, del resto come già abbiamo posto l'accento nel precedente paragrafo. Parliamo, in generale, di insicurezza perché crediamo che in tale contesto vada considerata la più specifica relazione tra criminalità e paura: anche per questo, nonostante che si tratti di una dicitura ben più comune, non ci limitiamo qui a parlare di *fear of crime*, dal momento che tra il fenomeno della paura e il fenomeno criminale non tutti gli autori riconoscono una relazione così diretta, anche nel caso in cui tra i fenomeni una relazione comunque esista.

<sup>22</sup> Definizione di Evans D., Fletcher M., 2002, in "Fear of crime: testing alternative hypotheses", della rivista "Applied Geography", n. 20, Elsevier.

<sup>23</sup> Giddens A., 1990, *The Consequences of Modernity*, Stanford UP; tr. it. *Le conseguenze della modernità*, Bologna 1994, pp. 101-104.

E' certo vero che come già abbiamo visto, nella letteratura criminologica classica, il crimine viene concettualizzato come variabile dipendente: è il crimine a dover essere spiegato, ciò di cui si cercano le ragioni.

Il superamento di questa impostazione apre quindi, già di per sé, un ampio spazio per la ricerca: le conseguenze del crimine, in primo luogo le reazioni delle vittime e poi i cambiamenti negli stili di vita delle persone in generale, diventano oggetto di interesse e di studio. Il crimine come variabile indipendente sembra poter influenzare fortemente atteggiamenti e, addirittura, convinzioni personali.

Le ricerche condotte durante gli anni '70 e '80 sulla relazione tra crimine e paura partono tutte dall'idea che il sentimento di insicurezza dei cittadini sia proprio legato strettamente a tale variabile, alla realtà della delinquenza, in una specie di rapporto di causa ed effetto<sup>24</sup>. Ma, come vedremo, negli ultimi anni numerose ricerche empiriche sottolineano uno scollamento imprevisto tra i due termini, avanzando numerose ipotesi, per lo più da verificare, tra le quali alcune considerano come il crimine sia stato usato per decenni come registro esplicativo di un'insicurezza che può nascere altrove. Come dire: chi ha paura, ha certo paura *anche* della criminalità, chi si sente insicuro vive certo il crimine come un ulteriore dramma, ma la sua non può essere semplicemente chiamata *fear of crime*. A ciò si aggiunge la contraddizione che sembra attraversare le ricerche più specifiche sulla vittimizzazione: il legame tra sentimento di insicurezza e violenza oggettiva si rivela generalmente molto debole, fino al punto di chiedersi: *non potrebbe essere, in fondo, che la paura del crimine non abbia niente a che vedere con la criminalità?* (Lagrange, 2003). La legittimità della domanda non esime dal doverle dare una risposta scientificamente fondata, e dalla necessità di *“non escludere aprioristicamente che esista anche un rapporto tra diffondersi del panico sociale e diffondersi della criminalità”*<sup>25</sup>.

La letteratura che consideriamo è quindi essenzialmente quella prodotta in ambito europeo, in particolare in Inghilterra, Francia, Spagna e Italia, sul tema specifico della relazione tra criminalità e paura. Inizialmente verranno definiti i due termini, trattando di comprendere di quale paura si parla e quale tipologia di criminalità le viene per lo più associata. In seguito verranno analizzate le variabili che entrano in gioco nelle relazioni: fattori individuali relativi ai soggetti, fattori socio-relazionali relativi alle relazioni sociali che essi intrattengono tra loro, fattori situazionali riferiti al loro contesto di vita. Infine, il fattore criminalità verrà ripreso nella forma specifica in cui viene costruita la relazione con tutte le variabili suddette, conducendoci all'analisi delle possibili politiche di gestione del fenomeno dell'insicurezza.

Gli attuali problemi dell'insicurezza sociale e della criminalità si stanno manifestando con modalità simili a quelle dell'ultima decade del XIX secolo, particolarmente in relazione all'andamento variabile dei tassi di criminalità. Questo studio, in una prospettiva diacronica della relazione tra la presunta crescita del crimine e la diffusione dell'insicurezza, mostra un singolare processo di decomposizione e ricomposizione sociale caratteristico dei periodi di fine secolo<sup>26</sup>.

L'analogia tra i due periodi di fine secolo, invocata da Roché, appare credibile in relazione non tanto all'aumento generale della criminalità, ma in quanto connessa con l'interesse crescente degli studiosi e dell'opinione pubblica per i reati minori contro la proprietà e le persone, ossia per la “criminalità predatoria”. Occorre inoltre precisare come alla fine del secolo scorso, almeno in Italia, i tassi di criminalità che

<sup>24</sup> Per un'introduzione agli approcci tradizionali al sentimento di insicurezza, e per un loro superamento, in particolare D. Boucard, J. F. Haudebourg, H. Leon (1993) *“Les clichés d'une insécurité ordinaire”* in “Etudes et Recherches”, pp. 3-27, citata in L. Naldi “Il senso di insicurezza”, in M. Barbagli (a cura di), *“Rapporto sulla criminalità in Italia”*, Bologna 2003, Il Mulino.

<sup>25</sup> Pavarini M., (a cura di), Roma 2006, *“L'amministrazione locale della paura”*, Carocci Ed., p. 166.

<sup>26</sup> Roché S., *Insécurité, sentiment d'insécurité et recomposition du social: deux fins de siècle*, in “Revue internationale d'action communautaire”, n. 19, 1988, pp. 11-20.

avevano attirato l'attenzione di numerosi sociologi, antropologi, criminologi, non fossero così spaventosi.

La ricerca condotta da D. Melossi<sup>27</sup> sulle statistiche criminali tra il 1863 e il 1994 mostra come nel nostro paese, negli ultimi decenni del secolo diciannovesimo, i tassi dei reati, delle rapine e degli omicidi subissero delle variazioni crescenti esiziali e poco significative. Più impressionante era al contrario la crescita dei tassi relativi agli entrati in carcere, ai detenuti presenti negli stabilimenti penali e alle condanne a pena detentiva, che in quel torno di tempo presentavano delle dinamiche ritenute dagli esperti preoccupanti e inquietanti (Melossi, 1997).

Allora come oggi, la preoccupazione per "la preservazione sociale dal delitto" e per la "sicurezza sociale", come già ci si esprimeva all'epoca, si trasformava repentinamente prima in un tema di scontro politico parlamentare e poi in allarme sociale veicolato dai giornali e dall'opinione pubblica. Il bisogno di sicurezza di una società era uno di questi sentimenti, anche se il riconoscimento del danno recato al senso collettivo della sicurezza non era sufficiente per spiegare la funzione sociale del diritto penale.

Con i precedenti cenni alla tradizione criminologica positivista e a quella durkheimiana, si vuole qui sottolineare la non completa novità dei temi dell'insicurezza sociale. Già alla svolta del secolo, quest'ultima non poteva essere spiegata dall'aumento dei tassi di criminalità poiché era difficile identificare in modo preciso le cause di simile variabilità statistica dei fenomeni criminali. La riflessione durkheimiana mostra inoltre l'influenza delle credenze, dei valori, della coscienza collettiva, in una parola della sfera pubblica, nella diffusione dell'insicurezza sociale e della paura della criminalità. La complessità di un fenomeno quale quello dell'insicurezza e della *fear of crime* ci suggerisce piuttosto di affrontare la copiosa letteratura sull'argomento con una certa cautela e con strumenti analitici di taglio critico.

### *Di che paura parliamo?*

La difficoltà di rilevare e misurare fenomeni quali la preoccupazione e la paura risulta evidente. Preoccupazioni e paure, se spesso possono essere addirittura inconscie, non sempre risultano facilmente esternabili anche quando il soggetto ne abbia acquisito la consapevolezza. Rispetto alla loro misurazione, poi, ogni tecnica adottata può risultare arbitraria, non essendoci alcun criterio scientifico capace di gradualizzare con esattezza l'intensità di tali sentimenti. Ma prima ancora di affrontare tali questioni va forse considerato il *back-ground* complessivo in cui ogni ricerca si iscrive, vale a dire l'essenza dei suoi interrogativi nel momento in cui essa investiga sulla relazione tra criminalità e paura. A questo proposito, infatti, sembra possibile parlare addirittura di "*due paradigmi che si contrappongono*"<sup>28</sup>.

Da una parte vi sarebbe una riflessione che muove da un legame assunto tra il crimine e la paura che esso suscita, dove è sempre il crimine a ricoprire il ruolo di tema centrale, attorno al quale si delineano una serie di fenomeni, quali la paura del crimine (*fear of crime*), appunto, la preoccupazione per il crimine come fenomeno sociale (*concern for crime*), delle risposte al crimine (*public reactions to crime*), fenomeni che, tutti ma separatamente, sono considerati quali indicatori per conoscere l'essenza del crimine stesso. In questa prospettiva anche la vittima, il cui ruolo appare a prima vista rivalutato, non resta che un informatore privilegiato riguardo al fenomeno criminale. Di questo tipo sembrano essere primariamente le ricerche condotte in Inghilterra, sul modello di quelle da anni portate avanti negli Stati Uniti.

<sup>27</sup> Melossi D., Torino, 1997, "Andamento economico, incarcerazione, omicidi e allarme sociale in Italia: 1863-1994", in Violante L. (a cura di), "La criminalità", Storia d'Italia, Annali 12, Einaudi, pp. 35-62.

<sup>28</sup> Vianello F., Padovan D., "Criminalità e paura: la costruzione sociale dell'insicurezza", in "Dei Delitti e delle Pene", n. 1-2/1999, pp. 247-286.

Dall'altra vi sarebbe invece una riflessione che parte dall'affermazione di una non più dettagliatamente definita insicurezza vissuta e, secondo le ricerche in questione, in aumento, dove però vi è la consapevolezza che tale insicurezza non deve essere necessariamente legata all'evoluzione della criminalità. Essa viene in tale contesto presentata piuttosto come una realtà diffusa, un *"processo attraverso il quale si ordina il mondo"*<sup>29</sup>.

In questa prospettiva, adottata con vigore in Francia, rientrano dettagliate ricostruzioni storiche del sorgere del sentimento di insicurezza in seno alla società, con particolare riferimento ai rapporti società-Stato e al venir meno della capacità di quest'ultimo di adempiere alle proprie funzioni.

In tale contesto, inoltre, pur rivestendo il fenomeno criminale una notevole importanza in merito al sorgere dell'insicurezza e alle inadempienze dello Stato, il sentimento di insicurezza, tema centrale della ricerca, si alimenta chiaramente anche di altri fattori, indipendenti dall'evoluzione della criminalità.

A questa contrapposizione di fondo, che incide sull'orientamento delle ricerche, si affiancano poi altre differenze rilevanti nella concettualizzazione della più specifica paura della criminalità (*fear of crime*), con il rischio che spesso, con lo stesso nome, ci si riferisce a sentimenti ben diversi. Più dettagliatamente, nelle ricerche considerate, possiamo distinguere tra una preoccupazione generale riguardo alla criminalità (*a general concern about crime*), una preoccupazione più personale di restare vittima di un reato (*feelings of fear*) e un giudizio sugli effettivi rischi di vittimizzazione (*judgement of risk*). Nel primo caso ciò che si chiede è di indicare la propria preoccupazione per la criminalità in rapporto alla preoccupazione per altri problemi sociali, senza particolare attenzione al timore individuale di restare vittima di atti criminali. Nel secondo caso si investiga spesso sui comportamenti securitari dei soggetti intervistati, sui loro costumi in merito, per esempio, all'uscire o meno per strada da soli o di notte. Nel terzo caso ciò che si richiede è di offrire una valutazione oggettiva dell'effettivo rischio di vittimizzazione anche se, è chiaro, ciò difficilmente può prescindere dal livello precedente. Questi diversi tipi di "preoccupazione" sono stati resi anche con le categorie di *"preoccupazione per la sicurezza pubblica"* e *"apprensione personale"*<sup>30</sup>.

Tornando ai problemi accennati precedentemente, relativi alla rilevazione e alla misurazione della paura, è da sottolineare come la gran parte delle ricerche empiriche considerate sia costruita sulla base di interviste, più o meno dettagliate, i cui risultati vengono poi affiancati e confrontati con dati quantitativi sull'andamento della criminalità provenienti da fonti ufficiali. Si tratta generalmente di domande chiuse su argomenti che variano dalla autodichiarata frequenza di vittimizzazione (Padovan, 1999), alla paura di restare vittima di una lista predefinita di reati (*concrete fear*) (Recasens, 2007), alla percepita insicurezza nell'adottare determinati comportamenti (Selmini, 2004) che viene messa poi in relazione con l'effettivo tasso di vittimizzazione (Lagrange, 2003), fino alla richiesta di un giudizio sullo stato della sicurezza<sup>31</sup> e sulla preoccupazione, più in generale, per una serie di problemi sociali tra cui vengono inclusi alcuni significativi atti criminali (Pavarini, 2006).

<sup>29</sup> Chiesi L., Firenze, 2005, *"Quando i cittadini hanno paura lo stesso"*, in *"Quaderni Fiorentini sulla qualità urbana n. 1 – La sicurezza"*, Angelo Pontecorvoli Editore, p. 65.

<sup>30</sup> Tra gli indici di preoccupazione e di sicurezza vengono usate le seguenti domande: 1) un annuncio pubblicitario afferma: "Le aggressioni non risparmiano nessuno, domani può essere il vostro turno": cosa ne pensate?; 2) pensate che le possibilità di azione della polizia siano troppo estese?; 3) giudizio sulla pena di morte. Per gli indici di insicurezza domestica vengono usati: 1) esitazione a uscire solo alla sera (distinzione per quartieri); 2) uso del chiavistello o dello spioncino; 3) chiusura della porta prima delle 8 e 30; 4) chiusura della porta dopo le 8 e 30. cfr., Vianello F., Padovan D., *"Criminalità e paura: la costruzione sociale dell'insicurezza"*, in *"Dei Delitti e delle Pene"*, n.1-2/1999, pp.247-286.

<sup>31</sup> D.Duprez (1991), D.Duprez, M.Hedli (1992, pp. 77-78), Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure - IHESI (1993, pp. 199-202), C. Hale, P. Pack, J. Salked (1994), M.A. Walker (1994).



Altri contributi considerano come indicatore della percezione della sicurezza/insicurezza il grado di fiducia accordato alle Istituzioni dedite al controllo<sup>32</sup>. Vi è poi una serie di ricerche che, pur trattando più specificatamente di vittimologia, concentrandosi sugli effetti della avvenuta vittimizzazione mette in qualche punto in risalto la rilevanza di tale esperienza sui sentimenti - anche di paura - dei soggetti coinvolti (S. Boy-Gendrot, 2003).

Nel complesso, la paura investigata sembra comprendere due livelli ben distinti tra loro ed il cui confronto, nelle ricerche che dimostrano la consapevolezza di tale fondamentale distinzione, apre un ampio ambito di riflessione in merito alla coerenza tra affermazioni di principio e comportamenti concreti dei soggetti intervistati<sup>33</sup>. Da una parte possiamo considerare una *paura in astratto*, spesso legata al fenomeno criminale nel momento della sua evocazione da parte dell'intervistatore, relativa ad un sentimento diffuso di insicurezza derivante, per lo più, da una difficoltà personale nel comprendere e gestire il contesto sociale. Dall'altra, ci troviamo piuttosto di fronte ad una *paura in concreto*, che sembra affettare i comportamenti e i costumi personali, trovando sbocco in attitudini securitarie e in limitazioni autoimposte al proprio stile di vita.

In questo senso si sottolinea come, nei casi limite, il sentimento di insicurezza possa portare, oltre che a comportamenti di autodifesa, anche a gravi comportamenti di massa, dai cambi di residenza al razzismo e la xenofobia, fino a realizzare una partizione dello spazio sociale (Lagrange, 2003).

### *Di che criminalità parliamo*

Con un certo realismo le persone affermano di temere per lo più i furti e le aggressioni, ovvero quei reati di cui è effettivamente maggiore la frequenza: in particolare il furto, ed il furto con scasso, che risultano essere ai primi posti nelle inchieste nazionali sulla vittimizzazione<sup>34</sup>. L'associazione di questo tipo di reati alla paura assume maggior significato se si pensa che si tratta di infrazioni che vengono commesse principalmente in luoghi privati e i cui autori restano, nella gran parte dei casi, anonimi.

I principali rapporti e ricerche analizzati<sup>35</sup> mettono per lo più in connessione i due aspetti del problema affrontato: paura della criminalità minore, quella forma di criminalità di cui, da una parte, polizia e Istituzioni non sembrano curarsi, dall'altra, criminologi e penalisti non riescono a capire la gravità; inefficienza statale e sentimento di abbandono, impotenza forse, anomia più che nei rapporti sociali nella gestione di essi. Di fronte a tale realtà è evidente come, nella rivendicazione dell'insicurezza e nella conseguente richiesta di sicurezza e di ordine allo Stato, così come nella scelta di operare in tale direzione privatamente, vi sia qualcosa di più della paura della criminalità.

In tal senso la nozione di insicurezza viene collegata ai fenomeni sintomatici di una messa in prospettiva dei rapporti con l'Altro, lo straniero, *"colui che, attraverso i suoi atti o la sua presenza, tende a creare una certa destabilizzazione relazionale"*<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> In particolare, A.Percheron, P.Perrineau (1990, pp. 26-32), T.Bennett (1991), S.Roché (1992, pp. 184-188), Institut des Hautes Etudes de la Sécurité Intérieure - IHESI (1993, pp. 207-217).

<sup>33</sup> Costruito esplicitamente su questo duplice livello è il questionario adottato nella ricerca PRIN 2005, *"Struttura sociale, selettività del sistema penale e realtà carceraria: un osservatorio sulla popolazione detenuta in Italia"*, Università di Padova.

<sup>34</sup> Ibidem.

<sup>35</sup> Le ricerche cui si fa riferimento sono quelle del CENSIS degli anni 2006 e 2007, *Sicurezza e cittadinanza*, in XL-XLI Rapporto sulla situazione sociale del paese, Edizioni Censis.

<sup>36</sup> D. Boucard, J. F. Haudebourg, H.Leon (1993) *"Les clichés d'une insécurité ordinaire"* in "Etudes et Recherches", pp. 3-27, in M. Barbagli (a cura di), *"Rapporto sulla criminalità in Italia"*, Bologna 2003, Il Mulino.

Non sarebbero quindi i grossi delitti isolati o le forme di criminalità insolite e condannate in modo generalizzato a creare la paura, quanto piuttosto tutta quella serie di “*inciviltà*”<sup>37</sup> diffuse che denunciano la difficoltà dei rapporti con gli altri, la messa in crisi della possibilità del vivere collettivo da parte di soggetti che, in quanto portatori di altre abitudini e altri costumi, sembrano non accettare le regole ritenute alla base di una convivenza civile.

Benché questo aspetto venga sottolineato con più forza dalle ricerche francesi, in un’analisi anche teorica del problema, tale realtà appare confermata, a livello europeo, dalla maggior parte delle ricerche sul tema, che tendono però a concentrarsi, più che sulla natura della criminalità temuta, sulle determinanti soggettive e strutturali, empiricamente rilevate, che influenzano il sorgere del sentimento di insicurezza (Pavarini, 2006).

### *La paura del crimine e il ruolo delle politiche pubbliche*

Le osservazioni fin qui condotte mostrano le difficoltà della ricerca e dell’interpretazione dei fenomeni connessi all’insicurezza sociale. La categoria di *fear of crime* deve essere trattata con una certa cautela, poiché ci sono molte ambiguità nel linguaggio che descrive l’esperienza del rischio e del sentimento di paura.

Non essendo la *fear of crime* una risposta razionale a delimitati fenomeni quali quello della criminalità, è strano notare come alcuni autori si attardino a vedere in quest’ultima la causa della paura. H. Lagrange (2003) sostiene che la progressione rapida della delinquenza mette alla prova la società e soprattutto la capacità dello stato di “*pacificare i costumi*”.

Le conseguenze pubbliche della diffusione dell’insicurezza dovuta al crimine sarebbero quindi preoccupanti per la stessa integrazione e stabilità sociale. La paura altera le reti relazionali, induce una diminuzione della frequenza nei luoghi pubblici, e produce un’involuzione della socialità che, in un effetto di *feedback*, allo stesso tempo nutre le preoccupazioni per la sicurezza.

Nella definizione di D. Evans e M. Fletcher (2002) della *fear of crime* risulta spesso decisivo l’intervento dello Stato nel campo della sicurezza. Quando gli attori istituzionali intervengono, sovente non tengono conto delle trasformazioni intervenute nel campo delle forme della socializzazione e della solidarietà. Normalmente, essi agiscono su tre sfere di socializzazione, la famiglia, il vicinato e i “ceti medi”, mostrando, nella pratica, di non avere il senso dei mutamenti in atto in questi contesti. Nella famiglia, i legami di parentela si sono diradati e indeboliti; non si ha più una parentela ma una rete di affinità parentali, basata sulla selezione degli individui. Il vicinato è divenuto sempre più residuale, una sfera di contatti semplici, di scambio di servizi minimi, la cui utilità cresce con l’età, ma nella quale non si investe più dal lato affettivo (questo è un punto chiave della socievolezza urbana in mutamento). Per quanto riguarda i ceti medi, la loro funzione sociale è spesso mitizzata, essenzialmente per la loro presunta capacità di strutturare la vita sociale e associativa nei quartieri.

Una lettura adeguata della realtà sociale di quei quartieri (soprattutto quelli di edilizia pubblica) dove è più sentito il problema della sicurezza sociale, sarebbe utile per orientare in modo più consoni l’azione istituzionale. L’intervento pubblico dovrebbe prendere in considerazione il venir meno di quella tipologia di vicinato caratterizzata da relazioni dense per essere sostituite da relazioni leggere collegate con altre reti di relazione personale fuori del quartiere e proiettate verso la città<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Così definite in particolare in particolare da S.Roché 1992, Pavarini 2005, Perera 2006, Pich 2001, Recasens 2007.

<sup>38</sup> Vianello F., Padovan D., “Criminalità e paura: la costruzione sociale dell’insicurezza”, in “*Dei Delitti e delle Pene*”, n.1-2/1999, pp.247-286.

Roché (1988) entra poi nel merito delle proposte per affrontare la crescita del senso di insicurezza. Nel momento in cui intervengono, le istituzioni dovrebbero tenere conto delle solidarietà e delle reti, del tessuto micro-sociale costituito. Se si perde questo riferimento si rischia di:

- a) dimenticare la forza del sentimento che nel caso del senso di insicurezza è importante e dipendente dalle reti sociali a disposizione; quando le reti sociali e solidali sono trascurate, non si ha una diminuzione del sentimento di insicurezza;
- a) b) sottostimare la funzione di previsione del comportamento individuale e collettivo che lo studio della natura delle reti permette;
- a) dimenticare l'analisi delle reti degli individui delinquenti, la cui trasformazione è rapida e spesso difficile da seguire.

Come si nota, l'insicurezza è collegata a molteplici fenomeni, spesso di natura strutturale e che hanno poco a che fare con la criminalità, che influenzano la percezione individuale del fenomeno. Di fronte alle scarse risorse che un'istituzione locale ha a disposizione per affrontare i problemi di disorganizzazione sociale di vari gruppi e collettività, diventa naturale affidarsi a politiche securitarie che mettano tra parentesi le ansie vissute. Esse costano meno e sono molto efficaci dal lato simbolico a fornire protezione e sicurezza.

### *Paura della criminalità e percezione di insicurezza*

Ritornando ancora sul concetto di *fear of crime* ovvero sulla "paura della criminalità", sono già molti anni che, almeno negli Usa, si hanno diverse ricerche. In Europa, al contrario, sono di data più recente<sup>39</sup> che, insieme alle indagini sulla vittimizzazione, costituiscono i pilastri del dibattito e delle politiche incentrate sulla sicurezza cittadina.

"**Paura**" è un termine che di solito non descrive ciò che di fatto queste ricerche rilevano. La maggior parte, infatti, si basa su questionari le cui domande tendono piuttosto a indagare sulla percezione e valutazione del rischio di rimanere vittime di reati o inciviltà, personalmente o per quanto riguarda familiari e amici, o in generale (ad eccezione di alcuni autori della scuola anglosassone che è invece fanno riferimento ad una ricerca condotta mediante osservazione partecipante in una comunità in cui convivono diverse etnie). Percezione e valutazione sono dimensioni cognitive che non riguardano l'*emozione* della paura (Bauman, 2005) e la messa in atto di comportamenti coerenti con essa<sup>40</sup>. Naturalmente, i questionari hanno cura di includere domande sui comportamenti, del tipo: si sente sicuro a uscire di notte per le strade del suo quartiere? Ma, non solo sono domande, queste, che comunque chiedono all'intervistato una valutazione (cognitiva) del proprio stato d'animo. Sono, di nuovo, domande che preselezionano le situazioni di rischio: la notte, il buio; quando, per certe persone, potrebbe essere molto più rischiosa la propria casa, dove magari si convive con un marito violento.

La rilevazione della percezione personale del rischio di vittimizzazione da reati o inciviltà non solo, dunque, non è idonea a dar conto dell'eventuale stato di ansia e dei comportamenti ad esso conseguenti dell'intervistato/a, ma non può, da sola, essere impiegata per valutare il grado di sicurezza o insicurezza di una certa popolazione o zona: poiché, infatti, questa è una *valutazione*, e come tale, implica scelte, valori, modelli culturali e stili di vita. Rispetto a quali standard un certo tasso

<sup>39</sup> Per una rassegna più ampia si rimanda a Pich T., Bologna 1998, "Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle città europee", in "Quaderni delle città sicure" n. 4, Regione Emilia Romagna.

<sup>40</sup> Walklate, 1998, "Excavating the fear of crime: fear, anxiety or trust", in "Theoretical Criminology" n. 2, p. 4.

di rischio di vittimizzazione percepito è ritenuto alto o basso? In relazione a quali obbiettivi personali e sociali? Riguardo a quali stili di vita condotti o preferiti?

Alcune ricerche (tipicamente, quelle non condotte attraverso questionario o inchiesta telefonica) mostrano per esempio alcune questioni: che non vi è rapporto diretto tra esperienze di vittimizzazione e "paura"; che la familiarità con persone, situazioni, zone della città fa sentire queste persone, situazioni e zone come sicure, anche quando hanno reputazione di essere "pericolose"; che l'abitudine a "correre rischi" diminuisce la percezione di insicurezza personale; che, in una parola, quanto più si possiedono risorse che sostengono e promuovono l'autonomia personale, la sensazione di avere il controllo di sé e della situazione, tanto più si vive la città con agio (Pitch, 1998). Il che dimostra quanti altri fattori entrino in gioco nella valutazione di una certa situazione o zona come insicura o sicura, rispetto alla semplice rilevazione del tasso di rischio di vittimizzazione e della percezione individuale di questo tasso.

La percezione (soggettiva) di *insicurezza* relativamente al vissuto della città può allora avere poco a che fare sia con la "paura della criminalità" che con i tassi di vittimizzazione da reati o inciviltà. Può darsi, invece, che la "paura della criminalità" funzioni, sia per i cittadini che per chi li governa, come collettore di ansie e problemi più complessi, attraverso la quale essi vengono semplificati.

Ma la costruzione di indagini e ricerche intorno alla nozione di paura non permette di andare al di là di questa semplificazione, anzi la produce e la ribadisce. Anche quelle indagini che introducono altri temi insieme a quello della criminalità (il traffico, la disoccupazione, l'immigrazione, per esempio), per valutare la scala delle preoccupazioni dei cittadini in ordine ai problemi della propria città o del quartiere, non solo operano con una preselezione dei problemi, ma riescono, al massimo, a fornire solo una lista ordinata e non interconnessa di ciò che i cittadini reputano preoccupante: ciò che viene ritenuto preoccupante, tuttavia, non è necessariamente correlato all'insicurezza soggettiva.

## 2.1 Le paure e gli spazi urbani frammentati

Il tema del rapporto tra la sensazione di paura (sentimento di insicurezza e percezione del rischio) ed l'ambiente urbano (ove la sensazione viene frequentemente rapportata) può essere affrontato da diversi punti di vista.

Le nostre città sono più che mai attraversate da onde di disagio e insicurezza, a volte addirittura da paura. Ciò non sempre si accompagna ad un effettivo aumento del rischio, o ad un aumento delle probabilità di rimanere vittime di un reato. Anzi, l'andamento complessivo della criminalità e la sua distribuzione territoriale sembrano avere un andamento autonomo rispetto alla percezione collettiva della sicurezza o insicurezza di una città (Chiesi, 2005).

Se si confrontano i dati sulla criminalità con quelli sull'insicurezza percepita (Istat, 2007) ci si accorge della distanza e sorprendente autonomia dell'andamento dei due fenomeni: l'uno calcolabile esattamente in termini probabilistici (il rischio), l'altro (la percezione) stimabile attraverso lo strumento del sondaggio d'opinione su larga scala. È anche giusto segnalare che al diminuire del rischio effettivo, l'insicurezza percepita resti stabile, o addirittura aumenti.

Del resto appare opportuno porre l'accento sulle condizioni oggettive di pericolo presenti nei contesti urbani verificando se e in che misura, attraverso indicatori statistici, tali rischi siano effettivamente maggiori in ambito urbano che in altri luoghi e quale sia il reale andamento temporale di tali fattori.

Una prospettiva del tutto diversa porta invece a focalizzare l'attenzione sui processi sociali che favoriscono la diffusione di sentimenti soggettivi di insicurezza, spesso del tutto indipendenti dall'andamento effettivo delle cause del rischio (Mela, 2005).

La domanda che ci si pone è quella di capire il perché (al di là di ciò che dimostrano i diversi indicatori "oggettivi") proprio la città contemporanea si presti bene a fornire uno sfondo credibile a preoccupazioni di varia natura, uno scenario su cui i "costruttori di paure"<sup>41</sup> possono operare con particolare efficacia. La questione riguarda la dimensione socio-spaziale della città: gli aspetti su cui si concentra maggiormente l'attenzione sono quelli connessi alla forma fisica della città contemporanea e dei suoi diversi ambienti, anche se, tale forma risulta significativamente non relegata solo a quella morfologica. Del resto questo disagio, che ha carattere peculiarmente urbano, si trasferisce ad una paura della criminalità, ad una convinzione che lo spazio pubblico urbano sia più insicuro, che in esso siamo più vulnerabili di prima. Tra l'altro questo senso di disagio e la relativa domanda di sicurezza hanno assunto proporzioni talmente rilevanti da diventare priorità nell'agenda politica, soprattutto nel governo locale e pertanto risulta particolarmente importante conoscerne le ragioni.

Segni visivi di disordine sociale e fisico nello spazio pubblico hanno un potente impatto sulle nostre percezioni riguardo alle comunità urbane in cui viviamo o che attraversiamo. Questi segni di sono una sorta di presentazione di un quartiere ed hanno un ruolo nella formazione della sua immagine pubblica, contribuendo alla sua reputazione. Ma l'importanza del disordine urbano così inteso, non si limita a contribuire alla costruzione sociale dell'immagine di un quartiere: ha molte più conseguenze.

La paura diffusa è un serio problema sociale, è sufficiente osservare attentamente i risultati della prima imponente ricerca nazionale sulla vittimizzazione, condotta dall'Istat nel biennio 2005-07: ben 14 milioni e 224 mila italiani con 14 anni o più dicono di sentirsi "poco o per niente sicuri" quando camminano da soli nella zona in cui vivono, quando è buio. E neanche lo spazio domestico, il più intimo e protetto, è

<sup>41</sup> Mela A., Napoli 2003, "Le paure e gli spazi urbani", Amandola G., (a cura di), Napoli 2003, "Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana. Liguori Editore, pp. 79-106.

risultato non immune da preoccupazioni securitarie: addirittura 5 milioni e 813 mila persone dichiarano di sentirsi poco o per niente sicure quando si trovano da sole in casa di sera.

Va anche ricordato che il tasso di criminalità del nostro paese è tendenzialmente in aumento, ma l'aumento è circoscritto, e l'Italia resta un paese con livelli di criminalità contenuti, più bassi ad esempio rispetto agli altri paesi europei (Rapporto CENSIS 2007). È dunque, un serio problema poiché la paura ha immediati effetti sociali: può portare a una diminuzione dell'integrazione, a fenomeni di fuga e di migrazione interna; può portare ad una inibizione delle attività sociali e a comportamenti di ritiro dagli spazi pubblici, all'aumento dei costi (individuali e sociali) relativi alle spese per la sicurezza. Alcuni studiosi della questione affermano *"come la vittimizzazione stessa, le conseguenze della paura sono reali, misurabili, e potenzialmente severe, sia a livello individuale che sociale"*<sup>42</sup>. Altri hanno addirittura concluso che la paura del crimine è un problema sociale più grave del crimine stesso. Seguire queste premesse significa, come vedremo, porre anche l'attenzione sulle politiche di assicurazione, oltre che su quelle della sicurezza<sup>43</sup>.

### *La paura della criminalità: un concetto a più dimensioni*

Il tema dell'insicurezza e della paura della criminalità è, da diversi anni, al centro di numerosi dibattiti. Regolarmente, a seguito di eventi particolarmente drammatici, pare che nel nostro paese scoppi una emergenza criminalità. Come già abbiamo detto, i risultati delle ricerche svolte dicono tuttavia che, al di là delle varie emergenze mediatiche, gli italiani che hanno paura sono davvero tanti. Diventa quindi difficile avere dubbi sul fatto che la paura della criminalità sia un fenomeno sociale imponente anche in Italia (Barbagli, 2003), pur dovendo valutare con estrema cautela l'inadeguatezza degli indicatori usati nelle varie inchieste per misurare effettivamente la paura della criminalità o qualcosa di diverso.

Il sentimento di paura è un fenomeno complesso e articolato, dovuto a molteplici fattori spesso fortemente correlati tra loro, a fronte di questo, è evidente la necessità di un approccio interdisciplinare nell'approfondimento delle ragioni che sono alla base e allo sforzo teorico nel non astrarre questo fenomeno dal terreno concreto in cui si sviluppa. Ampiamente condivisa dalla letteratura è la distinzione tra rischio oggettivo e percezione soggettiva. L'insicurezza reale, cioè, può essere diversa da quella percepita, oppure può essere collocata altrove rispetto a quanto viene avvertito. Molte ricerche hanno evidenziato l'impossibilità di pensare alla paura della criminalità come ad un fenomeno che discende direttamente dal rischio di vittimizzazione.

Troppo spesso, riferendosi alla paura della criminalità, si è fatto un tutt'uno con altre componenti dell'insicurezza che però hanno poco a che fare con la paura. Bisogna allora distinguere la valutazione del rischio (cioè la probabilità di rimanere vittima di un reato), dalla paura concreta di subire un reato, dalla paura o ansia astratta verso la criminalità in genere, dalla paura senza forma (la cosiddetta *formless fear*): una percezione di insicurezza genericamente ansiogena, senza particolare riferimento alla criminalità (Cornelli, 2007). Il limite di molte ricerche è stato quello di misurare la paura della criminalità senza distinguere la paura di subire un crimine dalla preoccupazione della criminalità come problema sociale, confondendo cioè l'aspetto emotivo e quello cognitivo (Cornelli, 2004).

<sup>42</sup> Tra gli altri: Amendola (2003), Belluati (2004), Bricocoli (2005), Pitch (2006).

<sup>43</sup> Amendola G. (2000), *"La paura diffusa e la domanda di sicurezza nella città contemporanea"*, in "Quaderno 2 - Supplemento al n. 17 di Metronomie", Atti del convegno "La sicurezza nella progettazione urbana", pp. 15-28.

Questo spiega perché molti lavori scontano l'inadeguatezza degli strumenti atti a misurarla: alcuni degli *item* normalmente utilizzati nella ricerca quali indicatori di paura della criminalità indicano, in realtà, aspetti diversi del fenomeno dell'insicurezza, non riconducibili sotto l'unica etichetta di paura della criminalità<sup>44</sup>. Il rischio che si corre, non avendo chiari i fenomeni oggetto di misurazione, è quello di chiamare paura ciò che non è paura, ma qualche altro sentimento quale la preoccupazione per la criminalità, l'ansia o la valutazione del rischio, sovrastimando le paure della gente ed elaborando, di conseguenza, politiche inefficaci perché fondate su una rappresentazione distorta della realtà. Ma anche quello che, etichettando con il termine paura sentimenti diversi ed eterogenei ispirati dalle mutevoli situazioni in cui si è coinvolti, la sensazione di paura tenda ad assumere un carattere "cronico" più che alimentarsi di episodi "*acuti*"<sup>45</sup>.

### *La società del rischio: i nuovi pericoli*

Anche la società contemporanea appare sempre più dominata dal rischio. Se si guarda alla durata media della vita, alla presenza di malattie, di fame, di violenze private e guerre, dovremmo addirittura considerarla come la più sicura. La preoccupazione per il rischio è fortemente cresciuta nel corso degli ultimi decenni, a cosa si accompagna questa crescita del fenomeno?

La società del rischio, per Beck, è la società contemporanea dove "*la produzione sociale di ricchezza va di pari passo con la produzione sociale di rischi*"<sup>46</sup>. La società contemporanea, insieme allo sviluppo dell'economia, della scienza e della tecnologia, ha contribuito a ridurre i pericoli (provenienti dall'esterno) sostituendo ad essi i rischi, come manifestazione interna connessa al suo sviluppo e ai suoi progressi. Ed è proprio Giddens (1999), che coglie nella combinazione tra il carattere riflessivo della modernità e le conseguenze sconvolgenti della globalizzazione, lo sviluppo di nuove forme di rischio e di pericolo.

Ma anche Bauman (1999) giunge a delle conclusioni non troppo dissimili quando distingue la mancanza di sicurezza esistenziale (*security*) – legata al liberismo economico che fa di tutti gli uomini dei precari; la mancanza di sicurezza cognitiva o incertezza (*certainty*) – connessa alla crescente difficoltà di lettura del sistema sociale e la mancanza di sicurezza personale o incolumità (*safety*) – che riguarda il corpo e le sue estensioni, come i famigliari e i beni personali. Questi aspetti della sicurezza sono connessi con una tendenza degli attori sociali a riversare sulla terza (*safety*) le ansie dovute alle prime due, impossibili da affrontare sia per gli individui che per le istituzioni politiche sempre più limitate nelle sfere di competenza<sup>47</sup>. Si tratta, per dirla con Dal Lago, di una sorta di "*deviazione*" o "*ri-direzione*"<sup>48</sup> delle cause attribuite all'ansia. Di fronte all'incertezza e la vulnerabilità che minano le fondamenta su cui poggiavano i poteri statuali, lo stato deve spostare l'attenzione dalle cose su cui non si può far nulla a quelle su cui si può intervenire: "*deve individuare un'altra paura, una forma di incertezza non economica di cui farsi carico, per curarla e mitigarla*"<sup>49</sup>.

È quella che ancora Bauman definisce la paura ufficiale: *una insicurezza che enfatizzata ed instillata opportunamente da chi sta al potere, è in grado di sminuire e*

<sup>44</sup> Cornelli R., gennaio-marzo 2004, "Cos'è la paura della criminalità e quanto è diffusa", in "Inchiesta", Anno 34, n. 143, p. 68.

<sup>45</sup> Mela A., Napoli 2003, "Le paure e gli spazi urbani", Amandola G., (a cura di), Napoli 2003, "Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana. Liguori Editore, pp. 79-106.

<sup>46</sup> Beck U., Bologna 2000, "I rischi della libertà", Il Mulino, p. 25.

<sup>47</sup> Bauman Z., Milano 1999, "La società dell'incertezza", Feltrinelli ed., p. 24.

<sup>48</sup> Dal Lago A., 2000, "Esistenza e incolumità, Una nota sulle recenti opere di Zygmunt Bauman", in "Rassegna italiana di sociologia", pp. 138-139.

<sup>49</sup> Bauman Z., Milano 1999, "La società dell'incertezza", Feltrinelli ed., p. 56.

*porre in secondo piano l'insicurezza generata dall'economia e da altri fattori per la quale l'amministrazione spesso non può e non vuole fare nulla*<sup>50</sup>.

E da questo punto di vista chi meglio degli stranieri in generale si presta a dare forma a quella realtà minacciosa? Chi meglio dello straniero, spesso privo di una sua legittimità spaziale, oltre che di una attività chiara, evidente e socialmente legittima, si presenta come una *“categoria vuota che può essere riempita delle paure più varie?”*<sup>51</sup>

La richiesta di sicurezza non fa che unificare paure rispetto ad un pericolo concreto (l'immigrato, il criminale) facile da combattere, mostrando come la condizione degli individui sia prigioniera di un senso di insicurezza individuale e collettivo che non può essere messo sotto controllo, proprio perché la società stessa lo alimenta continuamente. Si tratta dell'attivazione di meccanismi attraverso i quali, per ridurre l'ansia e la preoccupazione esistenziale, la *“società del rischio”* può tornare ad essere la *“società del pericolo”*, ritrovandosi di fronte ad un nuovo nemico (Beck, 2003).

Si comprende allora perché la costruzione della insicurezza unisce in Italia due temi così legati che spesso possono essere usati in modo intercambiabile: l'allarme per la criminalità e quello per l'immigrazione. Essi presentano una configurazione simile: hanno come bersagli, il primo, i devianti, il secondo gli stranieri. L'ossessione securitaria appare come una modalità utile per provare a disciplinare povertà e marginalità sociale, rispondere in modo strumentale al senso di insicurezza sociale diffuso, focalizzare sulla criminalità scontenti e disagi, costruire nemici adeguati (migranti, prostitute, tossici) su cui scaricare tensioni e conflitti generati dai mutamenti del mercato del lavoro, la disoccupazione strutturale, il deficit crescente di garanzie sociali. La repressione dei reati, la punizione dei colpevoli, il perseguimento della tolleranza zero, rappresentano modalità semplificatrici in rapporto alla complessità dell'insieme dei problemi posti dall'insicurezza: un modo attraverso il quale si tende a dare risposte attraverso le istituzioni con funzioni rassicuranti di “ordine”.

### *La città come luogo-spazio delle paure, luogo-spazio del pericolo*

La città è il campo naturale dove la paura per la criminalità si diffonde e dove si dispiegano i suoi effetti (Amendola, 2003), sotto questa spinta della paura diffusa la città sta cambiando profondamente nelle forme, nelle modalità organizzative, nei comportamenti individuali e collettivi. L'ordine fisico che il movimento moderno si illudeva di ottenere con lo zoning attraverso la separazione delle funzioni si rileva disordine sostanziale a cui spesso la popolazione reagisce con una accresciuta domanda di sicurezza, con queste parole J. Jacobs<sup>52</sup> sviluppava gran parte della sua critica alla così chiamata *urbanistica ortodossa* affrontando il tema della sicurezza. Nella città contemporanea si vive a ridosso della diversità e la prossimità fisica ci impone l'incontro con gli altri. L'imprevedibilità è la norma e può creare facilmente paura, che con il tempo cresce e si diffonde generando nuovi schemi di comportamento e di uso della città stessa (Amendola, 2003). I nuovi “luoghi” della città contemporanea sono caratterizzati dalla loro capacità di autodifendersi (ad esempio gli aeroporti, shopping mall, etc.) e di generare autoesclusione, attraverso una sempre più costante privatizzazione degli spazi pubblici in nome e sotto l'icona della paura e del rischio.

Alcuni lavori hanno tentato di proporre classificazioni di alcuni elementi che compongono lo spazio urbano, associando a determinati tipi (definiti in base alle loro caratteristiche morfologiche o in base alle modalità di frequentazioni) potenziali

<sup>50</sup> Bauman Z., Strà (VE) 2005, *“Globalizzazione e Glocalizzazione”*, Altromondo Editore, pp. 102-103.

<sup>51</sup> Dal Lago A., Milano 1999, *“Non-persone: l'esclusione dei migranti in una società globale”*, Feltrinelli, p. 9.

<sup>52</sup> Jacobs J., Torino 2000, *“Vita e morte delle grandi città”*, Saggio sulle metropoli americane, Giulio Einaudi Editore, p. 47.



stati di ansietà. Di seguito riportiamo un semplice schema dove si individuano alcune tipologie di spazi fisici che per pura configurazione morfologica e per le caratteristiche socio-culturali mettono in moto un processo di attivazione di una sensazione di insicurezza legata alla loro frequentazione (A. Mela, 2003).

SPAZI	VUOTI	AFFOLLATI
APERTI	Parcheggi, Parchi, etc.	Mercati, Piazze, etc.
CHIUSI	Sottopassi, passaggi coperti, etc.	Stazioni Ferroviarie e della metropolitana, Mercati coperti, Supermercati, etc.

Tab. 2 - *alcune tipologie degli spazi urbani*<sup>53</sup>.

Un altro tema essenziale è quello che concerne la distribuzione sociale dei fattori di vulnerabilità che, associato ad una specifica tipologia di spazi, contribuisce a far emergere una specifica sensazione di insicurezza. Su questi argomenti esiste una letteratura molto ampia che, associata a vari studi teorici, ha fatto emergere alcune considerazioni rilevanti sui fattori di vulnerabilità che possono essere connessi a variabili come il genere, l'età, l'appartenenza sociale, la provenienza etnica, che associati alla vulnerabilità *sociale*<sup>54</sup>, rappresentano quei timori relativi alla possibilità di essere vittime di episodi di microcriminalità propri dei gruppi svantaggiati (A. Mela, 2003). Come detto, se i fattori di vulnerabilità sono connessi a caratteri socioeconomici, culturali o psicofisici dei soggetti e quindi indipendenti dalla morfologia dei luoghi in cui essi vivono è anche vero che alcuni aspetti collegati all'ambiente possono influenzare positivamente o negativamente la capacità di controllo degli stimoli, facendo emergere quelle condizioni che favoriscono la sensazione di insicurezza.

SPAZI	VUOTI	AFFOLLATI
APERTI	Assenza di controllo, esperienza della "terra di nessuno"	Eccesso di stimoli "disorientamento"
CHIUSI	Assenza di vie di fuga, esperienza dell'intrappolamento	Ingresso in zone controllate da gruppi specifici

Tab. 3 - *aspetti delle sensazioni di insicurezza*<sup>55</sup>.

Sicuramente le sensazioni negative maggiori si possono associare alla presenza di spazi vuoti dovuta all'impressione di una totale assenza di controllo sociale di questi spazi aperti, di una mancanza di fruizione di queste parti della città e, in ogni caso, allo stato di "cura" di esse. Come è stato già abbondantemente rilevato, in aree della città frutto di sistemi di pianificazione efficaci (come ad esempio parchi, zone verdi, aree attrezzate, etc.), nati come spazi di aggregazione ma allo stesso tempo con un inadeguato stato di manutenzione e di dimensione vengono percepiti dalla popolazione come spazi incontrollati e di scarsa affidabilità, in particolar modo per quelle classi sociali più vulnerabili (anziani, donne, bambini). Lo stesso si può sostenere per alcuni particolari spazi chiusi che, per la loro conformazione, non permettono alternative al passaggio. Anche in questo caso la sensazione di incuria si associa a quella dell'intrappolamento. Analogamente anche in spazi ad alta frequentazione possono emergere sensazioni legate alla percezione di mancato

<sup>53</sup> Ns. Elaborazione da Mela A., Napoli 2003, "Le paure e gli spazi urbani", Amandola G., (a cura di), Napoli 2003, "Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana. Liguori Editore, p. 88.

<sup>54</sup> Sui fattori di ineguaglianza relativi alla vulnerabilità sociale vedasi tra gli altri: Evans D., Fletcher M., 2002, "Fear of crime: testing alternative hypothesis", in "Applied Geography", n. 20.

<sup>55</sup> Ns. Elaborazione da Mela A., Napoli 2003, "Le paure e gli spazi urbani", Amandola G., (a cura di), Napoli 2003, "Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana. Liguori Editore, p. 93.

controllo sociale derivante dalla disorganizzazione delle funzioni che espone soggetti (anche in questo caso quelli appartenenti alla categorie più vulnerabili) a possibili minacce (in questo caso meglio definite come “potenziali”). Del resto nella categoria degli spazi affollati al chiuso si possono avere sensazioni non strettamente legate al mancato controllo ma piuttosto ad un’appropriazione del territorio da parte di soggetti sociali estranei, una sorta di privatizzazione degli spazi pubblici, che possono produrre effetti gravi (è il caso di territori controllati dalla criminalità organizzata). Bisogna notare che, ad esclusione dell’ultima ipotesi, vi è una percezione indistinta del pericolo, legata a situazioni di “disordine” urbano, al degrado fisico ed ambientale di certi spazi pubblici che sommata al disagio sociale diventano fattori di resistenza nei confronti di certi ambienti e spiegano la diffidenza verso alcune categorie sociali percepiti come minacce. Il mutamento sociale, che attiene non solo ai flussi migratori ma anche alle dinamiche interne alla nostra società, si accompagna ad altrettanto radicali trasformazioni della struttura e del funzionamento delle nostre città. Lo spazio urbano tende difatti sempre più a frammentarsi con la crescente specializzazione di alcune parti della città: come è il caso dei centri storici impoveriti delle funzioni meramente residenziali. Inoltre, con la diffusione di nuovi insediamenti suburbani caratterizzati sempre più da abitazioni individuali di proprietà, connessi al resto della città solo ed esclusivamente attraverso la mobilità privata; con il degrado delle prime periferie e la marginalizzazione di molti quartieri popolari e/o di edilizia pubblica che in alcuni casi diventano ghetti per la popolazione di recente immigrazione; con l’allontanamento delle attività produttive dal tessuto urbano e la trasformazione terziaria delle sue parti più pregiate ed accessibili, ma anche con la moltiplicazione nel territorio di nuove centralità anch’esse specializzate. Le diverse parti della città, oramai “diffusa” nel territorio, sono tra loro slegate spazialmente e compongono un tessuto eterogeneo e discontinuo: la frammentazione sociale si traduce con sempre maggiore evidenza in una trasformazione fisica. Per concludere, riguardo alla diffusione dei sentimenti di insicurezza nelle città contemporanee è opportuno sottolineare come le paure urbane che si diffondono non necessariamente sono solo collegate all’effettiva presenza di fattori di rischio (A. Mela, 2003), ma anche alla generica percezione di trovarsi in una situazione “pericolosa”. Per questo, le sensazioni di insicurezza non sempre si collegano ad un aspetto preciso ne degli attori sociali (coloro che arrecano la minaccia), ne tantomeno al danno presunto. Le sensazioni di paura sono rese più acute dal diffondersi di figure sociali a maggiore vulnerabilità (nuovi poveri, neo-immigrati, giovani disoccupati) che provocano un aumento delle disuguaglianze sociali (Nuvolati, 2002). Allo stesso tempo e con la stessa intensità, le sensazioni di insicurezza sono favorite anche da elementi di natura fisico-morfologica, evidenziati in modo particolare nei centri urbani delle città. Non vi è alcun dubbio che derivano non solo dalla cattiva qualità della progettazione di buona parte dei quartieri (per lo più periferici) e dalla debolezza delle istituzioni locali nella gestione dello spazio pubblico ma anche dalla diffusa presenza di comportamenti che consentono una appropriazione di tale spazio, considerando il territorio come *“una terra di nessuno, un residuo non meritevole di attenzione”*<sup>56</sup>, contribuendo in modo energico ad accentuare la frammentazione dello stesso. Gli effetti evidenti, aggiunti ad altri processi, spingono in direzione di un’ulteriore privatizzazione ed impoverimento di questi spazi, producendo una sempre più netta separazione tra lo spazio pubblico e quello privato eliminando gli *“spazi di transizione”* (Amendola, 2003).

<sup>56</sup> Mela A., Napoli 2003, *“Le paure e gli spazi urbani”*, Amendola G., (a cura di), Napoli 2003, *“Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana”*, Liguori Editore, pp. 79-106.

## 2.1 Sicurezza/insicurezza paradigmi a confronto

In questo capitolo delimitiamo più approfonditamente gli obiettivi, attraverso la migliore definizione dei termini di sicurezza/insicurezza. Ci si impone la necessità di utilizzare con maggiore esattezza questi concetti in funzione delle trasformazioni riguardanti l'uso e la forma degli spazi pubblici, le relazioni economiche e di potere, le condizioni lavorative, i vecchi e nuovi conflitti sociali e i nuovi modelli di prevenzione e di sicurezza. Va inoltre considerato che questi concetti esistono e si modificano in funzione di momenti e situazioni concrete e per questo devono essere considerati come concetti dinamici e complessi condizionati dal proprio ambiente e conteso.

È frequente incontrare nel linguaggio quotidiano i termini e concetti<sup>57</sup> di sicurezza e insicurezza indistintamente utilizzati, aggettivati come pubblica e/o urbana (a cui si aggiunge frequentemente anche la nozione di ordine pubblico), come se si trattasse della stessa cosa, una specie di diritto-rovescio di una determinata situazione.

### *Sicurezza pubblica e sicurezza urbana*

Nella maggior parte dei paesi Europei il concetto di sicurezza pubblica (*public security, sécurité publique, seguridad publica*) sembra tradurre (generalmente in termini giuridici) l'idea dell'esistenza di competenze e di istanze pubbliche in materia di sicurezza. In cambio, l'idea di un'aspettativa da parte dei cittadini di usufruire dei propri diritti e libertà in una situazione di convivenza sociale, vincolata a determinati parametri di sicurezza, così come l'esigenza delle proprie garanzie dei poteri pubblici, viene indicata generalmente come sicurezza urbana (*community safety, sécurité citoyenne, seguridad ciudadana*) vincolata prevalentemente all'ambito locale/municipale.

Partendo da queste considerazioni possiamo stabilire una definizione di massima di sicurezza pubblica come *"una mansione delle istituzioni pubbliche il cui obiettivo consiste nello stabilire, mantenere ed eventualmente ripristinare le condizioni di uno stato di convivenza che possa permettere l'effettivo esercizio dei diritti e delle libertà"*<sup>58</sup>. In definitiva si tratta di una situazione, di uno stato di convivenza che viene relazionata alle condizioni che ogni società stabilisce; questo per comprendere che, ogni società, assume dei parametri nei quali accetta dei rischi connessi al proprio modo di vivere<sup>59</sup>. Lo stato di sicurezza pubblica è lontano dalla costruzione dell'espressione di una volontà generale è più in generale, un prodotto di un sottile gioco di equilibri tra i diversi conflitti sociali e la capacità di coesione del sistema come gestore dei conflitti, come moderatore delle tensioni (Mela, 2005). Nel caso italiano ed in generale in quello europeo, il concetto di sicurezza pubblica viene collegato alla stabilità delle condizioni dello stato sociale e delle sue possibili trasformazioni (Recasens, 2004); per il suo mantenimento si considera necessario affidare le competenze per decretarlo, perseverarlo e ripristinarlo alle istituzioni pubbliche. Si tratta di un concezione integrale, che incorpora diversi ambiti della sicurezza come per esempio la sicurezza urbana, la protezione civile, la sicurezza stradale, etc.

In cambio, il concetto di sicurezza urbana, considerata come una parte della sicurezza pubblica, si può definire come la garanzia che consiste nella prevenzione, protezione

<sup>57</sup> Termine inteso come parola, vocabolo, mentre *concetto* descrive l'idea di parola come elemento-base di una frase.

<sup>58</sup> Recasens Brunet A., Barcelona 2007, *"La seguridad y sus politacas"*, Atelier de Libros Juridicos, p. 23.

<sup>59</sup> Questo per spiegare come ad esempio fenomeni come gli incidenti stradali, che nella nostra società sono la causa di maggiore mortalità, non generano insicurezza stradale ma provocano solo un determinato allarmismo in funzione della soglia di sinistri. Di fatto, la condizione di essere un rischio assunto modifica la sua percezione.

o compensazione dell'integrità e del legittimo uso e possesso dei propri beni da parte dei cittadini, come ad esempio l'esercizio dei diritti e delle libertà<sup>60</sup>.

E' compito delle istituzioni pubbliche garantire questi diritti e libertà, per il quale si dovranno impostare ed applicare le opportune politiche ed le conseguenti azioni esecutive. In sintesi, la prima cosa da chiarire è quella che la sicurezza pubblica e la sicurezza urbana non possono essere utilizzate come sinonimi, visto che la prima include la seconda ed incorpora elementi di sicurezza in generale nel dominio dello stato sociale.

### *Sicurezza pubblica/urbana e ordine pubblico*

La relazione tra sicurezza pubblica ed ordine pubblico è nel suo attuale significato dovuto alla necessità di sostituire proprio l'espressione "ordine pubblico". Ovviamente il cambio non è solo semantico, il concetto di sicurezza pubblica è distinto da ordine pubblico, infatti il concetto di ordine pubblico incorpora di per se l'idea di ordine-disordine che implica l'esistenza di una normativa a cui è necessario ordinarsi (Cornelli, 2004). Senza delle regole preve non è possibile fare riferimento ad un ordine; l'obiettivo principale dell'ordine pubblico è quello di essere da tramite dell'autorità mantenendo le norme che costituiscono la propria base comune, sia per l'ordine che per la stessa autorità che lo istituisce. Quindi la *mission* delle istituzioni addette alla sicurezza, ed in particolare per i corpi di polizia in questo conteso, è quella di controllare e vincolare (se è necessario) i cittadini al rispetto delle norme e quindi delle leggi. Al contrario, l'idea di sicurezza pubblica/urbana, come già visto, evoca come priorità la garanzia dell'integrità e del legittimo uso e possesso dei propri beni comuni, proprio come parte effettiva dell'esercizio dei propri diritti e libertà. In questo caso la *mission* delle istituzioni di polizia saranno quelle di proteggere la sicurezza con l'obiettivo di migliorare la qualità di vita. Il concetto di sicurezza, differenziato da quello di ordine pubblico, ed analizzato alla luce delle considerazioni fatte e sotto una visione aperta, ha reso possibile lo studio del suo significato e del suo contenuto non solo dal punto di vista oggettivo (tenico-giuridico-amministrativo), ma anche dal versante più soggettivo multidimensionale, che deve essere considerato positivamente. Le analisi teoriche ed empiriche hanno permesso di scoprire che il concetto e la nozione di sicurezza stesse è di fatto in forte cambiamento. Una conseguenza dell'ampliamento concettuale della definizione di sicurezza rispetto a quella di ordine pubblico è proprio quella di permettere l'entrata (ed in alcuni casi l'irruzione) di nuove visioni, nuove focalizzazioni, nuove analisi provenienti da campi diversi come la sociologia, le scienze politiche, l'antropologia, la psicologia, la storia, l'economia, l'urbanistica, etc. contrastando il monopolio che fino ad oggi mantenevano le scienze giuridiche e di polizia<sup>61</sup>. Con l'elaborazione e lo sviluppo dei nuovi strumenti di analisi e di mediazione si è raggiunto un'immagine più nitida della trasformazione concettuale, come del resto ben evidenziato dai rapporti sulle indagini di vittimizzazione dove si evidenzia ciò che si denomina "*ideologia della sicurezza*" (Recasens, 2007).

### *Sicurezza e insicurezza*

La domanda sicuramente più interessante e che ci siamo posti all'inizio di questo paragrafo implica i maggiori problemi nel dare risposte. Possiamo affermare che se neghiamo l'esistenza della sicurezza (pubblica/urbana) stiamo parlando di insicurezza

<sup>60</sup> Selmini R., (a cura di), Bologna 2004, "La Sicurezza Urbana", Il Mulino, p. 107.

<sup>61</sup> Maggiori approfondimenti sui cambiamenti della nozione di ordine pubblico in Italia in Melossi D., Roma 2002, "Politiche pubbliche e politiche criminali: tracce per un'analisi socio-politica", in "Dei Delitti e delle Pene", monografia di "Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa" n. 1-2-3.

(pubblica/urbana)? In altre parole, quando non abbiamo sicurezza abbiamo insicurezza? La domanda va al di là della semplice retorica, perché accettare che la mancanza di sicurezza è qualcosa di diverso (o in ogni caso non coincide con l'insicurezza), significa rivedere alcune concezioni di base. Dopo aver differenziato il concetto di sicurezza pubblica e di sicurezza urbana, bisogna distinguere anche il concetto di insicurezza pubblica da quella urbana, inoltre affinché la sicurezza e l'insicurezza possano essere due concetti opponibili, sarebbe opportuno avere la stessa naturalezza e la stessa essenza. Se partiamo dalla definizione di sicurezza pubblica, possiamo distinguere due accezioni:

1. l'idea che è uno status di convivenza;
1. l'idea che è di competenza delle istituzioni pubbliche.

In questi termini, non si può parlare di insicurezza come *l'opposto della sicurezza*, ma in ogni caso di come *abnegazione delle competenze* (Cornelli, 2007); e, quello che bisogna chiedersi, è proprio dove vanno a finire queste competenze abbandonate dai poteri pubblici. Si tratta, in definitiva di un dibattito politico e di poteri pubblici rispetto alla distribuzione degli spazi della sicurezza tra pubblico e privato, tra "macro" e "micro". Se consideriamo la sicurezza come *status* di convivenza, l'insicurezza consiste proprio nella perdita delle aspettative ragionevoli delle condizioni di questo *status*. Situata in un ambito così grande come quello della sicurezza pubblica, l'insicurezza così definita significherebbe l'esistenza di un alto livello di sfiducia nelle istituzioni che difficilmente potrebbe sostenersi nel lungo periodo. Al prodursi questa situazione si dovrebbero avere risposte in un lasso temporale relativamente breve questo perché al contrario, si annullerebbero i parametri di convivenza e di equilibrio.

La situazione di rottura tra le istituzioni ed i parametri di convivenza può portare ad una difficile sopravvivenza dell'attuale modello sociale che, per uscire da una situazione con queste caratteristiche, dovrebbe:

- a) guadagnare un recupero della fiducia dei cittadini attraverso la programmazione e l'attivazione di politiche di sicurezza pubblica capaci di ristabilire la sicurezza; in questo caso il momento dell'insicurezza scomparirebbe, o sarebbe ridotto ai minimi termini tollerabili;
- a) si potrebbe pensare ad una nuova condizione dove i cittadini accettano i livelli di insicurezza come nuovo punto d'inizio di sicurezza tollerabile; in questo caso però la situazione si riequilibra e si riparlerebbe di nuovo di sicurezza (in altre dimensioni), così non esisterebbe più l'insicurezza. Con questi meccanismi si accetterebbe, per esempio, di chiudere le porte di casa quando anni prima restavano sempre aperte, oppure che in una società ci sono un certo numero di delitti o incidenti di traffico senza che per questo si produca un caos sociale<sup>62</sup>;
- a) più drastico sarebbe una richiesta di cambiamento del modello di convivenza sociale. In tema di sicurezza, dovuto alla mancanza di fiducia, si tende facilmente a formulare proposte di modelli "forti" di ordine ed a recriminare un sistema di governo autoritario della società, questo con ogni probabilità annullerebbe l'insicurezza attraverso la soppressione dei diritti e delle libertà.

In nessuno dei tre casi l'insicurezza potrebbe considerarsi come uno status alternativo alla sicurezza, per questo bisogna convenire che l'insicurezza costituisce una situazione (e non una condizione-status) dove non bisogna stabilire nessun tipo di equilibrio e che non può essere né generico né tantomeno duraturo (Recasens,

<sup>62</sup> A. Recasens segnala (2007, p. 142): "se un gruppo di individui ignora alcuni rischi dovrebbe essere perché la loro struttura sociale li stimola ad agire in questo modo. Si può supporre che la loro interazione sociale codifica la gran parte dei rischi".

2007). Dobbiamo allora considerare l'insicurezza (reale o percepita) come un fenomeno limitato nel tempo e/o nello spazio in una determinata società. Se si mantiene confinata in parametri sociali accettabili o tollerabili, il conflitto resterà latente e non si produrrà crisi (Chiesi, 2005), al contrario si corre il rischio di deteriorare il tessuto sociale verso modelli non democratici. In sintesi, possiamo trarre alcune conclusioni congruenti, considerando che:

- uno *status* di sicurezza non risponde a situazioni spontanee. Solamente si può rispondere attraverso la pianificazione e l'attivazione di politiche di sicurezza in costante processo di valutazione e revisione per adattarle ai cambiamenti e le necessità della società. Per tanto, uno status di sicurezza non può essere in alcun modo *neutro*, deve essere il prodotto di *una attività pubblica in un contesto sociale circoscritto*.
- L'ambito adeguato e possibile per elaborare politiche di sicurezza è quello della *sicurezza pubblica*.
- Alcune politiche ricavate o settoriali possono ubicarsi nel quadro delle politiche di *sicurezza urbana*.
- I concetti di sicurezza ed insicurezza *non sono equivalenti e contrari*, perché non hanno la stessa naturalezza e lo stesso effetto.

Non bisogna parlare di politiche di insicurezza, ne pianificarle, ne tantomeno applicarle, visto che la propria naturalezza non lo permette. Il dibattito sull'insicurezza è *esclusivamente ammissibile in un piano tecnico-operativo*, tutto il resto (in modo particolare per le politiche) appartiene al campo della sicurezza.

PRINCIPIO	CONCETTO	NATURA	POLITICHE GENERALI	POLITICHE APPLICATE	TECNICHE
<b>Ordine pubblico</b>	Termini costituzionali che garantiscono l'esercizio dei diritti e delle libertà	Principi	NO	NO	NO
<b>Sicurezza pubblica</b>	Competenze delle istituzioni pubbliche con l'obiettivo di stabilire, mantenere e rivedere le condizioni di uno status di convivenza	<i>Status</i> di convivenza a (competenze delle istituzioni pubbliche)	SI	NO	NO
<b>Sicurezza urbana</b>	Garanzia (prevenzione, protezione o risarcimento) dell'integrità e del legittimo usufrutto e possessione di beni da parte dei cittadini	Garanzia	NO	SI	SI
<b>Mantenimento dell'ordine</b>	Insieme di tecniche e procedure che evitano l'alterazione forzata del libero esercizio dei diritti e delle libertà	Situazione	NO	NO	SI

Tab. 4 - *un quadro di sintesi. Ns. Elaborazione*

Designate le questioni relative alla definizione e delimitazione dei campi e dei concetti di lavoro (sicurezza pubblica, sicurezza urbana, ordine pubblico ed insicurezza) e segnalata la necessità dell'esistenza di politiche di sicurezza è ora, opportuno iniziare a trattare di analizzare queste politiche e le modalità in cui sono applicate.

### 3. Città e lo spazio pubblico. Forme dell'insicurezza urbana

#### 3.1 La forma della città e dello spazio pubblico nella modernità

*Le città attuali sono un mix di cielo e di inferno.  
Prima di dare la colpa agli abitanti delle attitudini incivili  
e di trattarli come bambini maleducati cercando  
di insegnare le regole dell'urbanità tradizionali,  
conviene prima di tutto parlare di inciviltà dell'urbanistica attuale,  
di cui le maggiori responsabilità sono delle politiche pubbliche.  
(Jordi Borja, Urbanismo y Ciudadania)*

Stiamo vivendo un'epoca curiosa: da un lato si esalta la città, mentre dall'altro e con frequenza, si pratica un'architettura che è espressione di processi urbani che negano la città stessa; l'urbanistica della paura, della paura alla città; l'urbanistica di mercato che, al posto di scontrarsi con i suoi effetti squilibranti, si adatta alle sue dinamiche vendendo la città al miglior offerente e lasciando estendere un'urbanizzazione diffusa che moltiplica le disuguaglianze sociali; un'urbanistica che si esprime attraverso architetture banali, in blocchi isolati, che isolano, che quando pretende essere monumentale si converte in una rappresentazione presuntuosa del potere politico ed economico.

Pertanto, parafrasando le parole di Jordi Borja, prima di dare la colpa ai cittadini delle inciviltà presenti nelle metropoli moderne bisogna altresì riflettere sulle inciviltà dell'urbanistica attuale e su come le prime responsabilità (o complicità) ricadono proprio sulle debolezze delle politiche pubbliche messe in campo dalle Amministrazioni locali.

L'urbanistica attuale potrebbe essere definita come "l'urbanistica di prodotto" che non risponde ad una visione della città ma ad un'opportunità per stimolare affari, o nel caso di un intervento pubblico l'affare potrebbe consistere nel realizzare operazioni socialmente necessarie riducendo al minimo i costi. Questa forma di urbanistica è la risposta a due dinamiche proprie dell'economia urbana di mercato, la prima rappresentata dalla riconversione di aree centrali in parchi tematici e di ozio, la seconda costituita dalla dispersione periferica di aree segregate, dalla creazione di spazi banali, frammenti, strutturati su lunghi assi stradali ed aree incolte in cosiddetta "attesa". Ad esempio nella regione metropolitana di Barcellona il suolo urbanizzato si è duplicato negli ultimi 25 anni però la popolazione residente è sostanzialmente la stessa; infatti si tratta proprio di un esempio di modelli di crescita difficilmente sostenibili combinati di prevaricazione di suolo, di energia e di acqua, che aumentano la segregazione sociale<sup>1</sup>. A ciò bisogna anche aggiungere che la distanza tra questi prodotti dell'urbanistica dispersiva (indipendentemente dalla loro tipologia) rispetto ai centri delle città moltiplica gli effetti negativi della segregazione sociale attraverso la riduzione della mobilità delle persone meno abbienti e più vulnerabili, del resto come per la riduzione dello spazio pubblico.

---

<sup>1</sup> Per maggiori approfondimenti sui meccanismi di gestione urbana per le città di Barcellona, Bilbao, Madrid e Valencia si rimanda a Borja J., Muxi Z., Barcelona 2004, "Urbanismo en el siglo XXI", edizioni UPC.

Il desiderio di auto proteggersi e di isolarsi implica la privatizzazione di questi spazi ad uso collettivo e la “motorizzazione” dello spazio urbanizzato non costruito. Le urbanizzazioni chiuse, frequenti negli Stati Uniti, iniziano ad essere presenti anche in Europa.

Nemmeno li incontreremo nei centri storici delle città che si sono convertiti in spazi di commercio e di ozio ad uso di una popolazione in gran parte straniera, consumatrice incontrollata della città; proprio su questi spazi snaturati dove vengono imposte architetture sontuose, singolari, emblemi arroganti del potere economico e politico (Petrillo Ag., 2007). Per le nuove periferie il panorama è senz'altro più desolante, gli spazi laconici degli edifici standardizzati e di parchi tematici di qualsiasi tipologia (di servizi, industriali, universitari, della giustizia, etc.), separati da grandi raccordi autostradali, sono interrotti esclusivamente dalle grandi cattedrali del XXI secolo ovvero i centri commerciali e gli *outlet* i definiti *superluoghi* (Augè, 2007) aperti 24 ore, quindi non bisogna sorprendersi per la violenza gratuita o disparata delle nuove tribù urbane.

Fig. 3 -  
L'attenzione al  
paesaggio urbano  
è una condizione  
necessaria di  
civiltà.  
Nell'immagine, la  
banalizzazione  
architettonica di  
una serie di  
edifici a blocco  
del quartiere di  
“Gracia” a  
Barcellona



La città attuale non è rappresentata ne dall'ambito municipale ne tantomeno dalla chiamata città metropolitana, ma è una città-regione a geometria variabile, senza confini definiti, di centralità confuse e con scarsi riferimenti simbolici (Borja, 2005), vale a dire con molti *non luoghi* (Auge, 2002) al contrario di pochi luoghi provocatori di sensazioni.

I nuovi territori urbani sono spazi disegnati più per la mobilità che per l'inserimento, più per la vita di ghetto che per l'integrazione sociale, questo fa sì che i cittadini si comportino “da clienti”, da *users* della città, vale a dire che si comportano ed usano la



città in funzione della propria solvenza. L'individuo è un consumatore della città, vive in uno spazio, lavora in un altro, intrattiene relazioni disperse e con mobilità variabili.

Il cittadino-usuario della città metropolitana è atopico, non è di un luogo preciso e la sua coscienza civica tende a diluirsi a debilitarsi (Martinotti, 1993).

Gli effetti negativi di questa tendenza ai *non luoghi*, più evidenti in alcune città europee che in altre comunque tendenti, non si contrastano con il moralismo civico (Auge, 2002). Si sono prodotti nel tempo indebolimenti riguardanti le strutture tradizionali dell'integrazione cittadina: la famiglia, il quartiere, il luogo di lavoro o di studio, le relazioni sociali vincolate al territorio, le organizzazioni sociali a vocazione universale (religione, politica, etc.). Queste situazioni possono ostacolare il trasferimento dei valori civici ma anche possono agevolare l'assunzione delle responsabilità individuali.

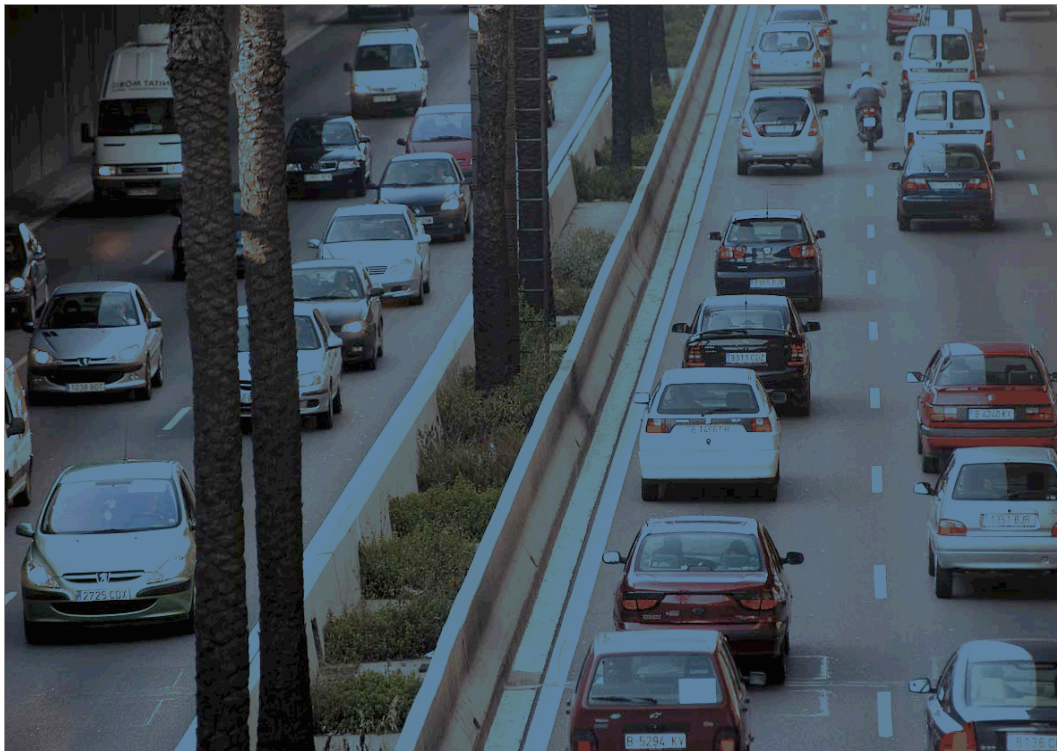


Fig. 4 - le Rondas (circonvallazioni di Barcellona)

### *Lo spazio pubblico il luogo del (in)civismo*

La buona fama delle città europee è rappresentata proprio dall'urbanistica delle città, e dalla qualità dello spazio pubblico che permette una buona vita urbana, è anche possibile tracciare alcuni esempi positivi delle recenti tendenze urbanistiche contemporanee.

La strada e la piazza sono lo spazio collettivo per eccellenza ed una parte importante dell'urbanistica moderna lo ha rivalutato, sicuramente meglio dal punto di vista culturale che da quello del disegno. In ogni caso sono stati mantenuti e valorizzati gli ampliamenti, si è rinnovato il concetto di isolato "rigido" (Bohigas, 2003), si sono criticati e con frequenza, rettificati le idee di piazze come zone di distribuzione della circolazione.

In molti casi sono stati superati i concetti di spazio pubblico o aree verdi come spazi segregati e specializzati, sono stati considerati come elementi differenti non solo nella

forma fisica e simbolica ma anche come elementi che stabiliscono la continuità, che siano polivalenti ed accessibili e che siano spazi di passaggio e di riposo. La relazione con la circolazione si va anche modificando, infatti se negli anni settanta si riducevano i marciapiedi e si sopprimevano i *boulevard* o i viali alberati per facilitare la circolazione motorizzata è iniziata una tendenza di segno contrario.

Infatti, oggi si considera prioritaria la circolazione pedonale (o limitatamente prioritaria) rispetto a quella motorizzata delle strade e delle piazze. A Barcellona come a Bologna ed in generale nella maggior parte delle città europee, la tendenza è quella di ridurre il più possibile la mobilità veicolare rafforzando quella pedonale, attraverso il potenziamento del trasporto pubblico e la specializzazione dei percorsi pedonali.

Le grandi infrastrutture di comunicazione (porti, aeroporti, stazioni ferroviarie, grandi assi viari di attraversamento, etc.) considerati sempre come elementi di rottura, barriere fisiche del tessuto urbano, vivono anche di esempi positivi che possono convertirsi in fattori di qualità urbana e contribuire a creare città (Busquets J., 2004), come ad esempio il caso della riqualificazione della Stazione Termini a Roma, come il caso delle rigenerazioni urbane dei porti di Baltimore o di Cape Town, o delle *Rondas* di Barcellona.

I *non luoghi* potrebbero convertirsi anche in luoghi. Il disegno degli spazi pubblici è sempre la prova decisiva per misurare la capacità di “creare città”, di favorire l’esercizio della cittadinanza. Lo spazio pubblico deve essere polivalente a servizio di usi, popolazioni e temporalità differenti, si deve integrare con le abitazioni e le attività commerciali, inteso come un ambito di relazioni e di coesione sociale, di riferimento per la vita quotidiana, che demarchi simbolicamente il territorio equilibrando sicurezza con identità differenti. Per tanto, la qualità dello spazio pubblico non deve essere considerata come una questione secondaria, il paesaggio urbano è la nostra grande casa (Gasparini, 2000), se non è bella, funzionale, comoda e gradevole, stimolerà sempre comportamenti poco civili.

L’attenzione ai materiali ed all’arredo urbano, alla pulizia ed alla contaminazione (acustica, atmosferica, etc.), all’eccessiva pubblicità, al rispetto delle facciate degli edifici, in definitiva a tutto ciò che configura l’ambiente urbano è condizione necessaria di civiltà.

Le centralità e la coesione della città multidimensionale sono senza dubbio le sfide più innovative. I centri costituiscono il luogo di socializzazione per eccellenza, di identità culturali e di relazioni multiculturali, di integrazione sociale e di presa di coscienza di far parte di una comunità.

Nella città metropolitana attuale esistono una pluralità di centri e una diversità di modelli culturali di comportamento collettivo e relazionale. La moltiplicazione di centri in ambito della città-regione, l’articolazione tra di loro, conseguire che siano accessibili, dotarli di qualità e di diversità è condizione di civiltà, così del resto come accettare la diversità culturale, considerando che oggi non esiste civismo se non esiste tolleranza e senza rispettare l’altro, colui che è diverso.

La sfida dell’urbanistica moderna è duplice: rinnovare ed ampliare i centri che già esistono nei territori della città regione e generare nuove centralità servendosi delle opportunità offerte dai grandi progetti di rinnovo o riconversione urbana.

Infine proprio la capacità integrativa di questi centri dovrebbe definire la qualità del senso civico collettivo, non è difficile dedurre che quello che emerge è che bisogna rispondere all’urbanistica del mercato, della paura e dell’ostentazione con un’altra forma di fare urbanistica, quella dell’iniziativa democratica, dell’integrazione sociale e dalla partecipazione.

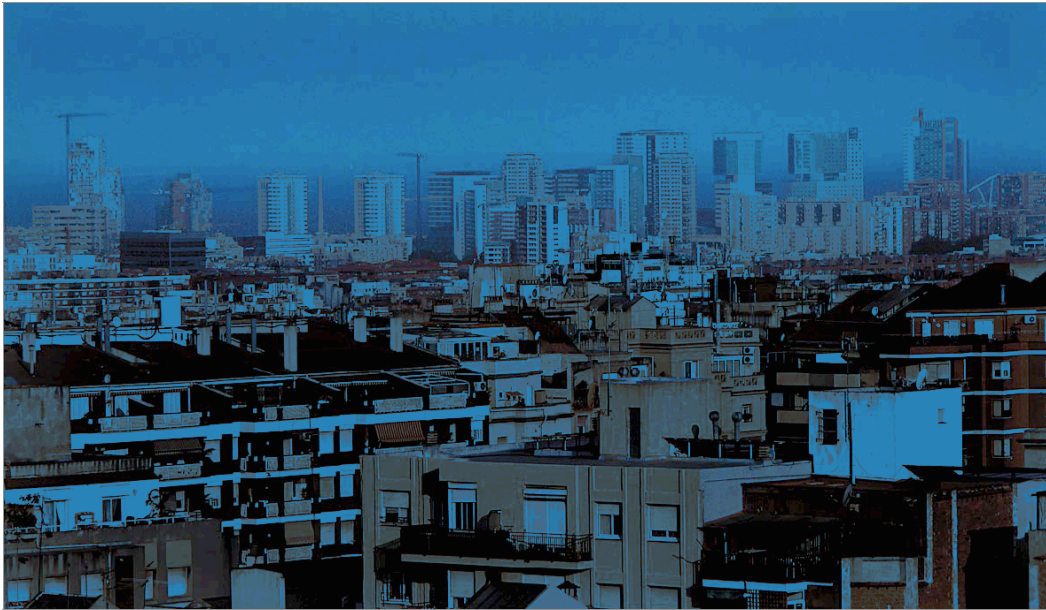


Fig. 5 - *Investire nella qualità degli spazi pubblici non deve considerarsi un lusso, ma giustizia democratica (M. Castells 2002). Nell'immagine una vista di Barcellona con la visuale di sfondo dei nuovi edifici della Diagonal Mar. Il dibattito verte proprio sull'altezza delle torri al posto della qualità dello spazio che genera nella sua area circostante.*

### 3.2 La crisi dello spazio pubblico e la sicurezza urbana

Assistiamo a diversi processi di privatizzazione della città: grandi centri commerciali che tendono ad accumulare differenti funzioni urbane, quartieri residenziali chiusi ad uso pubblico, servizi di carattere pubblico privatizzati fino alla privatizzazione più imponente rappresentata dalle forze di sicurezza pubblica. Questa tendenza alla privatizzazione mira a sostituire in certi campi la relazione oggettiva tra lo Stato ed i cittadini (relazione securitaria in un contesto burocratico) con il confronto soggettivo tra gruppi sociali (relazione opaca, imprevedibile, angustiante).

Nelle grandi città vengono imposti negli *shopping centers* il cartello che recita “*si riserva il diritto di ammissione*” e nei quartieri residenziali le strade hanno perso il proprio carattere pubblico dovuto alla presenza di polizia privata.

La privatizzazione dello spazio pubblico può significare una negazione del diritto alla cittadinanza e convertirsi in un fattore di rottura del tessuto sociale, il fatto è che lo spazio pubblico rappresenta un meccanismo fondamentale per la socializzazione della vita urbana (Borja, 2003). I progetti e la gestione di questi spazi e delle strutture collettive rappresentano un’opportunità per produrre cittadinanza e una prova del proprio sviluppo. La distribuzione, la concezione articolatrice o frammentaria del tessuto urbano, l’accessibilità o la potenziale centralità, il valore simbolico, la polivalenza, l’intensità ed il ruolo sociale, la capacità di creare occupazione, la capacità di fomentare nuovo “pubblico”, l’autostima e il riconoscimento sociale, il contributo nel dare un “senso” alla vita urbana, sono e restano comunque opportunità che non si dovrebbero mai trascurare per promuovere i diritti e le responsabilità politiche, sociali e civiche proprio costitutive del diritto alla cittadinanza.

La negazione alla città rappresenta precisamente l’isolamento, l’esclusione dalla vita collettiva, la segregazione (Donzelot, 2006), chi maggiormente necessita dello spazio pubblico, della sua qualità, della sua accessibilità e della sua sicurezza sono generalmente coloro che hanno più difficoltà nell’accessibilità o nell’usufruire: bambini, donne, poveri, immigrati. Negli spazi pubblici si esprime la diversità, si produce l’intercambio, si apprende la tolleranza (Amendola, 2000); del resto il concetto di cittadinanza viene definito in larga parte proprio dalla qualità e dall’accessibilità agli spazi pubblici.

La polivalenza, la centralità e la qualità generano sicuramente gli usi diversi che entrano in conflitto (di tempo e di spazio, di rispetto o del non rispetto dell’arredo urbano, di stili culturali diversi, etc.) che possono comunque essere una scuola di civiltà.

La crisi dello spazio pubblico sembra essere una “*una cronaca di una crisi annunciata*”<sup>2</sup>, di fronte a un disinteresse e incapacità da parte di alcune grandi città di risolvere i propri problemi socioeconomici e di fronte alla continua sovraesposizione mediatica sulla pericolosità di coloro che vivono o occupano detti spazi, la soluzione più prossima è stata quella di praticare un certo “*igienismo sociale*” per risanare la città (Virilio, 1992). La soluzione consiste nel “*ripulire*” la città dagli altri, sostituendo gli spazi pubblici con aree privatizzare, considerate come zone protette per alcuni e escludenti per altri, in definitiva vengono proposti luoghi ipercontrollati dove tutto sembra reale in apparenza, però nella realtà non lo è.

Questo modo di comportarsi suppone il grande rischio che si formi una società incapace di relazionarsi con gli “altri”, incapace di reagire di fronte agli imprevisti della vita, incapace di decidere per se stessa, questo ci può portare a perdere gran parte di quelle ricchezze urbane che si basano proprio sulla diversità. Il rischio, l’avventura sono così necessari come la protezione e la sicurezza.

<sup>2</sup> Virilio P., Napoli 1992, “*Estetica della sparizione*”, Liguori Editore, p. 85.

Esiste una ricerca di sicurezza che porta a chiudere gli spazi pubblici così come se fossero loro la causa dell'insicurezza e delle paure urbane.

Questa continua ricerca ha dei riflessi formali, ovvero il tentativo di recuperare un paradiso perduto, che sono un *collage* frammentato ed aleatorio di immagini di un'architettura del passato. Il mito delle relazioni personali ed intime con i vicini sono solo possibili se si "ristabilisce" uno strumento urbano controllato, sicuro e soprattutto fittizio.

In questa nuova città le infrastrutture di comunicazione non creano centralità nei nodi solidi, ma segmentano o fratturano maggiormente il territorio e atomizzano le relazioni sociali. I nuovi parchi tematici ludico-commerciali escludenti creano riproduzioni di "centri storici" per classi sociali medio-alte, una forma di manifestazione definita da molti autori di "agorafobia urbana"<sup>3</sup>.

L'agorafobia urbana è il risultato dell'imposizione di un modello economico e sociale che si traduce in una forma asettica di fare la città percettibile, dove sia remunerativa e ignorando o dimenticando il resto. Coloro che vivono la città come un'opportunità di sopravvivenza non hanno molte opzioni, i poveri molte volte sono le vittime designate della violenza urbana e non possono prescindere dallo spazio pubblico, anche se si rifugiano nei propri ghetti hanno bisogno di uscire per sopravvivere, devono vivere anche lo spazio pubblico e la qualità di questo contribuisce alla ingiustizia urbana (Courbet, 2005).

Il circolo vizioso costituito dall'abbandono, dal moltiplicarsi delle paure e delle insicurezze nell'uso di questi spazi va interrotto non solo attraverso le politiche di sicurezza (preventive, dissuasive, repressive) ma anche con una politica di spazi pubblici ambiziosa che possa contare sulla sicurezza come elemento determinante. Le politiche pubbliche, in particolar modo quelle urbanistiche, hanno un singolare valore quando devono creare un ambiente sicuro. Queste politiche pubbliche hanno due dimensioni nella relazione con la sicurezza; la prima fa riferimento a politiche che si interessano alle problematiche sociali, economiche e culturali che possono incidere direttamente sulla violenza urbana (ad esempio il lavoro, l'educazione e la cultura, la povertà, le minoranze etniche, etc.).

La seconda dimensione fa riferimento proprio alle politiche urbanistiche destinate a creare o rigenerare *habitat*, spazi pubblici e attrezzature collettive, ambienti sociali e fisici che abbiano funzione preventiva e integrativa rispetto a gruppi violenti e ad alto rischio.

Proprio in riferimento a queste ultime bisogna segnalare che una politica di sicurezza urbana suppone anche una politica di rivalorizzazione della città stessa. La città intesa come un insieme di spazi pubblici, di servizi, di attrezzature e luoghi simbolici (Sennett, 2006). Bisogna enfatizzare in modo particolare l'importanza degli spazi pubblici nella politica di costruzione della città sicura e integratrice, lo spazio pubblico qualificato è un meccanismo essenziale affinché la città possa compiere la sua funzione iniziale di socializzazione dei collettivi deboli ed emarginati considerati a "rischio".

Anche se oggi in molte città predomina la tendenza ad utilizzare una dialettica negativa tra lo spazio pubblico e la sensazione di insicurezza diffusa e l'esclusione sociale giovanile. Risulta indispensabile invertire questa tendenza negativa e con una buona politica urbana lo può realizzare, per una città la coesione sociale è alla pari importante come il suo disegno, sono principi che condizionano la sua funzionalità. L'urbanistica non può rinunciare a contribuire a rendere efficace in diritto alla

<sup>3</sup> L'agorafobia urbana è una sensazione che crea un forte contrasto con lo stato d'animo del momento causando istanti di trance e alienazione. Essa viene percepita in conseguenza alla visione fugace ed improvvisa di immagini di paesaggi urbani. Una sorta di percezione di disagio che non necessariamente viene rappresentato con la riproduzione grafica di realtà territoriali che presentano caratteristiche di degrado. Viene ripreso di diversi autori a partire da I. Calvino (1996), M. Davis (1999), R. Castel (2003), Z. Bauman (2007).

sicurezza nella città, cioè al diritto all'uso degli spazi pubblici protetti, per tutti e senza esclusione. Capire questi fenomeni non impedirà reprimere o prevenire i comportamenti violenti che escludono ai cittadini più o meno integrati nella vita e nella cultura urbana, bisogna fare il necessario per garantire la massima concentrazione di usi collettivi differenti, *"bisogna fare degli spazi pubblici luoghi di inclusione per gli esclusi"*<sup>4</sup>.

L'aspetto più rilevante per garantire l'uso di questi spazi da parte di tutta la popolazione è la diversità, diversità di funzioni e di *users*, anche la stessa sicurezza resta in questo modo garantita nonostante il multiuso, infatti se solamente un gruppo si appropria di uno spazio pubblico il resto della popolazione vive con timore nell'uso. La diversità favorisce la multifunzionalità e diventa un elemento con forte potenzialità evolutiva (Borja, 2003). Lo spazio quotidiano è quello dei giochi, delle relazioni casuali o abituali con gli "altri", dei percorsi quotidiani tra le diverse attività giornaliere e degli incontri, questo spazio coincide proprio con lo spazio pubblico della città e per questo garantire qualità estetica, spaziale e formale permette un uso da parte di tutti senza alcuna esclusione, senza dimenticare che alcuni gruppi sociali (vedi ad esempio i giovani di sera) hanno bisogno di spazi propri. L'appropriazione di queste aree pubbliche da parte di collettivi specifici, specialmente se sono quelli di natura etnica, culturale e di genere è parte del diritto alla città.

### *Il conflitto e il declino degli spazi pubblici*

In effetti, oggi dobbiamo affrontare un declino degli spazi pubblici nelle nostre città. Sebbene gli spazi pubblici siano stati da sempre privilegiati nella storia dell'urbanesimo e della urbanistica, oggi essi subiscono una influenza distruttiva, un impatto mortale. Sembra che la principale causa di ciò sia da attribuirsi all'enorme espansione della popolazione urbana; essa si concentra nelle aree in cui le qualità e i valori urbani sono più elevati, creando in tal modo una importante *nuova domanda* di centralità e di spazi pubblici. A fronte della quale è stato difficile (e comunque non è previsto e nemmeno programmato) avere una corrispondente espansione di *offerta* delle stesse centralità e degli stessi spazi pubblici. Come conseguenza di tale squilibrato rapporto fra domanda e offerta di spazi pubblici, si è prodotto un "sovraccarico" degli spazi pubblici preesistenti, che li ha deformati a causa di affollamento ed uso improprio.

Questa causa principale - la espansione della popolazione urbana delle città più grandi sproporzionata alla presenza di adeguati spazi pubblici - si è accompagnata a due sotto-fattori:

- la persistenza del metodo urbanistico dello "zoning";
- l'ingegneria del traffico.

Il primo sottofattore, rappresenta un metodo del tutto opportuno a certi livelli dimensionali della città ed entro certi livelli di soglia dell'"effetto-città". Ma dove e quando certe dimensioni e soglie mutano, questo metodo aumenta gli squilibri fra domanda e offerta di spazi pubblici, perché tende a sovraccaricare i centri tradizionali.

Il secondo sotto-fattore, intimamente connesso al primo, è il risultato finale della pianificazione del traffico. Adottando una sorta di concezione *"idraulica"* della città (Lynch, 1990), con l'obiettivo di massimizzare gli accessi e minimizzare i tempi, si sono introdotti sensi unici, fasce verdi, autostrade urbane a direzione privilegiata e non-stop, "bretelle", sotto-passaggi, e altre ideazioni infrastrutturali, che hanno ridotto le nostre strade di città a dei viadotti, a delle piste da corsa (indipendentemente, dalla velocità conseguita, generalmente assai bassa). E si sono

<sup>4</sup> Sennett R., Milano 1999, *"Usi del disordine. Identità personale e vita nella metropoli"*, Costa & Nolan, p. 14.

ridotte le nostre piazze a dei parcheggi. Che tipo di centralità, e connessa "socializzazione", si può ottenere in queste condizioni?

L'inevitabile degradazione della centralità rende obsoleti i vecchi spazi pubblici, nei quali stare, conversare, imparare e divertirsi (Archibugi, 2002). Per di più ogni arredo delle strade o "pedonalizzazione" di singole aree, per quanto raccomandabile, sarebbe illusorio ed insufficiente per se, se non concomitante con la rimozione delle cause di questa degradazione della centralità: il sovraccarico dei vecchi centri e la trascuratezza dell'equilibrio generale fra domanda e offerta di spazi pubblici. Dalla parte delle città piccole e medie, malgrado alcune loro condizioni assai gradevoli per qualità della vita, si è perduta ogni centralità significativa. Si tratta delle città che non raggiungono una moderna, attuale, soglia di "urbanità". In effetti, quando parliamo di "centralità", ci riferiamo a quella centralità urbana più importante verso la quale il cittadino medio europeo di oggi e, presumibilmente, di domani, è orientato e motivato. D'altra parte vi è un rischio inerente all'approccio convenzionale al miglioramento degli spazi pubblici nelle città: cioè il credere nell'efficacia di un semplice *revival* di un vecchio stile di vita contro la modernizzazione della nuova vita urbana. Questa credenza, questa "opinione del desiderio", può condurre ad una incomprensione e sottovalutazione dei rigorosi requisiti di una città moderna (Archibugi, 2002). Del resto, definire cosa sia lo spazio pubblico si presenta oggi come un compito piuttosto difficile. La crisi dei momenti aggregativi reali, sostituiti dall'incontro virtuale di moltitudini di persone nella piazza telematica del video e nell'universo ciberspaziale della rete, si presenta infatti come un fenomeno apparentemente irreversibile (Lynch, 2004).

Parallelamente lo stesso spazio pubblico reale perde la sua identità proponendosi sostanzialmente come un'estensione dello spazio commerciale o come un semplice prolungamento di quello domestico. Tuttavia a questa crisi oggettiva dello spazio pubblico si contrappone una sua vera e propria riproposizione; sostanzialmente marginalizzato se non proprio dimenticato dai teorici dell'architettura moderna, ha avuto importanti sviluppi non solo nella penisola ma specialmente all'estero.

La Spagna, in particolare, ha vissuto un'intensa stagione progettuale che ha visto il tessuto urbano delle sua città rivitalizzato dalla ridefinizione di una grande quantità di piazze, sottratte al traffico e all'abbandono e ridivenute luoghi di incontro e di sosta. In questa ricostruzione di una rete di spazi pubblici, Barcellona si è distinta tra tutte le città iberiche per la qualità architettonica degli interventi i quali, hanno espresso in modo convincente i contenuti segnaletici e iconici dell'intera operazione.

L'idea di spazio pubblico coincide oggi con quella di vuoto, ma nello stesso tempo se ne distacca. Forse a causa di un certo consumo semantico sofferto dalla nozione di spazio pubblico (Mazza L., 2005), attualmente capace solo di identificare una vocazione funzionale, l'idea di vuoto riesce a comunicare meglio il senso non solo utilitario ma soprattutto estetico e simbolico che ogni luogo urbano deve trasmettere. In merito all'identità funzionale e morfologica dello spazio pubblico è possibile individuare tre concezioni principali. La prima può essere chiamata la concezione neofunzionale, infatti all'interno di tale atteggiamento si tende ad ampliare la gamma delle prestazioni dello spazio prevedendo più che una piazza un complesso sistema ambientale nel quale le attività commerciali, il tempo libero, le informazioni, il verde, l'acqua e ogni altro elemento che partecipa dell'intervento creano un *ibrido* scenario artificiale (Ascher, 2006), che paradossalmente finisce con il complicare un'attività primaria semplice e in qualche modo immutabile come lo stare e l'incontrarsi. Il vuoto di cui si è prima parlato non entra con la sua carica eversiva in questi ambienti, luoghi urbani immersi in una condizione convenzionale, del tutto risolti in una loro utilizzazione immediata che brucia nell'istantaneità i segni di cui sono tessuti.

La seconda concezione dello spazio pubblico è invece di taglio essenzialmente morfologico. All'interno di tale idea lo spazio pubblico è prima di tutto un vaso (Busquets, 2004), un vano disegnato con decisione che si presenta come una scultura in negativo, un solido immateriale di cui si apprezza la figura invisibile ricavata per un ideale calco dai margini dell'edificato. Si tratta di un vuoto significativo nel quale possono essere inseriti riferimenti a particolari memorie urbane, all'interno di una rappresentazione stratificata dei caratteri identitari della città.

Si potrebbe definire come *eterotopica* (Foucault, 1998) la terza concezione dello spazio pubblico. All'interno di tale idea la sua essenza non si risolve né sul piano funzionale né su quello morfologico. Esso si costituisce come uno spazio antipolare rispetto alla città, uno spazio assoluto che intende rovesciare e negare le logiche urbane rivelando un ordine diverso della città (Borja, 2003). In rapporto al tempo presente, che il primo tipo di spazio pubblico vuole restituire senza mediazioni e al tempo storico, che il secondo tipo ha come contenuto, lo spazio eterotopico si pone come un dispositivo che produce e misura scarti e differenze. È uno spazio irriducibile, in qualche modo esterno alla città, anche se contenuto in essa (Amendola, 2005). È uno spazio oppositivo, il luogo di quel conflitto dal quale ha origine quella tensione senza la quale la città non potrebbe esistere. Attraverso questa allusione il carattere eterotopico dello spazio pubblico tocca il proprio consistere morfologico. È difficile che una piazza sia ispirata da una sola delle componenti di queste tre dimensioni, in effetti qualsiasi spazio pubblico risulta da un disagio delle tre concezioni appena descritte, ovviamente con accentuazioni diverse, quasi sempre a vantaggio della prima. Il conflitto è allora la vera anima dello spazio pubblico, la dimensione nella quale esso mostra la sua autentica necessità, il suo principio e insieme il suo senso ultimo (Chiesi, 2005).

### *Cosa crea disagio nello spazio pubblico?*

Tutti coloro che si occupano di sicurezza della città sanno ormai che questo termine non riguarda più solo gli atti criminosi e copre uno spettro ampio di situazioni che vanno dal rischio reale, alla paura, al disagio. Ricerche ed esperienze sul campo hanno insegnato che quando i cittadini richiedono più sicurezza, non intendono solo parlare di criminalità ma si rivolgono a tutti gli elementi che rendono lo spazio urbano "insicuro". Per ragionare sul rapporto tra urbanistica e sicurezza questo "*concetto allargato*" (Cardia, 2005) è particolarmente importante, perché è a tutto quanto rende lo spazio urbano insicuro, più che alla sola criminalità che si rivolge il campo della prevenzione urbanistica.

È utile cercare di farsi un'immagine concreta di quello che nello spazio pubblico intimorisce i cittadini e li porta a modificare i comportamenti quotidiani. Di seguito elenchiamo alcuni dei fenomeni più ricorrenti, sono riportati con modalità generica, senza un ordine strutturato, come emergono dalla vita quotidiana. Sono conosciuti ovviamente a chi lavora nel campo specifico come ad esempio le forze dell'ordine e gli agenti sociali; ma chi lavora nel campo della pianificazione urbana e nella progettazione non ne hanno una conoscenza chiara e specifica; la specializzazione nelle logiche dello spazio e non in quelle dei comportamenti umani talvolta può esasperare la paura come sentimento soggettivo, non necessariamente legato all'aumento del rischio, ma derivante da una serie di fattori molto più ampi e spesso molto lontani dal contesto specifico in cui si ha paura (Chiesi, 2004).

- gruppi di giovani che schiamazzano;
- accattonaggio aggressivo;
- giochi violenti, skateboards, corse con i motorini sui marciapiedi o nei parchi;



- gruppi di giovani con i cani;
- graffiti;
- dormitori e bivacchi negli spazi pubblici;
- orinare in luogo pubblico;
- vandalismo ad auto, corse in automobile;
- aggressioni, rapine;
- violenza sessuale, atti osceni;
- risse, intimidazioni, minacce;
- incendi dolosi di auto, arredi, attrezzature pubbliche;
- prostituzione;
- spaccio e consumo di droga, etc.

Si aggiungono a questi fattori legati al comportamento umano, quelli legati alle caratteristiche dello spazio:

- abbandono, scarsa illuminazione, percorsi non chiari;
- muri ciechi, recinzioni non trasparenti;
- alberi o piante divelte, arredi rotti;
- sporcizia, escrementi;
- vetri rotti, case vuote;
- auto, motorini abbandonate;
- cassonetti incendiati, lavatrici, frigoriferi lasciati per strada etc.

A questi ed a numerosi altri che non sono elencati, l'urbanistica, la progettazione degli spazi pubblici e l'architettura degli edifici devono prestare particolare attenzione. Il filone disciplinare che si occupa specificamente della prevenzione legata all'organizzazione dello spazio fisico nasce in America negli anni sessanta e settanta e prende il nome di *CPTED (Crime Prevention through Environmental Design)*.

La prevenzione situazionale della criminalità (PSC) si distingue radicalmente dalla gran parte della criminologia per il suo orientamento (Clarke, 1980, Clarke e Mayhew, 1980). La prevenzione situazionale comprende misure di riduzione delle opportunità che:

1. sono dirette a forme altamente specifiche di criminalità;
2. prevedono la gestione, progettazione o manipolazione dell'ambiente nel modo più sistematico e permanente possibile;
3. rendono il crimine più difficile e rischioso, oppure meno premiante e scusabile secondo il giudizio di un'ampia gamma di criminali.

Mentre il concetto di prevenzione situazionale vide le sue origini in Inghilterra, il suo sviluppo venne presto influenzato da due correnti di ricerca applicata negli USA indipendenti (Jeffery, 1977) ma comunque collegati tra loro. Queste coinvolgevano i concetti di "*spazio difendibile*" (*Defensible Space*) (Newman, 1972) e "*prevenzione della criminalità attraverso il design ambientale*" (*Crime Prevention Through Environmental Design*) o CPTED (Jeffery, 1971), entrambi i quali erano temporalmente precedenti alla prevenzione situazionale ma, a causa del ritardo nella diffusione delle idee attraverso l'Atlantico non aveva stimolato il suo sviluppo. Il CPTED fa un enorme percorso nel mondo angloamericano, generando il filone di studi sulla progettazione di spazi "sicuri" e attuando numerose esperienze.

Le sue caratteristiche si possono così sintetizzare: ha carattere fortemente settoriale, è chiaramente limitato alla progettazione di piccoli spazi, è principalmente centrato sull'edilizia popolare, è una risposta ad una violenza relativamente circoscritta territorialmente. La conformazione urbanistica del territorio, infatti, incide sulla

percezione di insicurezza delle persone. Il degrado urbano contribuisce ad una diminuzione di attaccamento delle persone al proprio territorio, riducendo così il livello di integrazione sociale e le occasioni di controllo sociale informale. La presenza di uno spazio fisico poco “*intelligibile*” (Cornelli, 2004), vale a dire poco usufruibile per la presenza di ostacoli fisici od ottici contribuisce a strutturare la percezione di insicurezza di quello spazio, il suo abbandono e, in definitiva, la sua maggiore capacità recettiva di fenomeni devianti. Gli interventi di riqualificazione urbana finalizzati a migliorare le condizioni di sicurezza nascono da un connubio tra due saperi tradizionalmente distanti: la criminologia e l’urbanistica. Il disordine urbano e il degrado architettonico sono solo alcuni dei fattori che incidono sulla percezione di insicurezza delle persone. La sfida di rendere sicure e vivibili le città va ben al di là di una progettazione urbanistica ed architettonica che tenga conto dell’obiettivo sicurezza. Ed è per questo che occorre muoversi con cautela ma anche con coraggio, sperimentando soluzioni innovative nell’ambito di progetti globali, che tengano conto dei diversi sentimenti di insicurezza e dei diversi fattori che li determinano. Solo agendo a 360 gradi, su vari fronti, si darà il giusto peso ai singoli interventi. Solo così si eviterà di considerare inutili o, al contrario, di attribuire capacità miracolatorie alla manipolazione dello spazio urbano.

### 3.3 Le forme dell'insicurezza urbana: *le incivilities, la microcriminalità e i reati spaziali*

Quali dunque sono gli elementi che favoriscono in chi vive in città la definizione di una situazione che alimenta un sentimento di insicurezza?

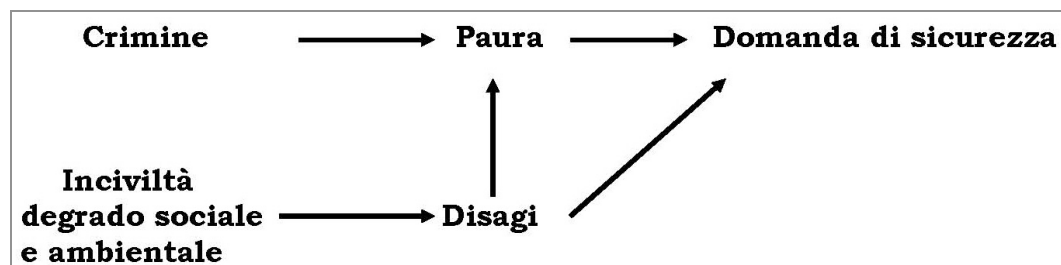
C'è da premettere che non tutte le forme che assume la paura urbana possono essere ricondotte a fenomeni di natura criminale secondo il seguente schema *crimine-paura-domanda di sicurezza*. Molti studi hanno dimostrato anche che, nonostante ci siano casi di diminuzione complessiva della criminalità, il senso di disagio dei cittadini e la domanda sociale di sicurezza rimangono invariati e tendenzialmente crescono<sup>5</sup>. Le "ipotesi delle inciviltà"<sup>6</sup>, ci aiutano a comprendere questo fenomeno proprio in presenza di una diminuzione di reati. Appare ovvio che ogni modello è sempre una schematizzazione incompleta e serve a dare solo in parte risposte adeguate per comprendere se quali fattori possono essere relazionati con la domanda di sicurezza.

#### *Interpretazioni: modelli e ipotesi*

Una diffusa e condivisa domanda di sicurezza starebbe quindi inseguendo la diffusione della percezione di degrado, in certa misura indipendentemente dagli andamenti della criminalità. Vorremmo utilizzare qui alcuni schemi interpretativi, proponendo un'ipotesi collaterale che aiuti a spiegare alcune dissonanze, anche in termini quantitativi, tra la percezione del degrado e i comportamenti pubblici correlati. Partendo dalla definizione di inciviltà, occorre quindi modificare la sequenza causale:



in una relazione più articolata, che tenga conto anche dei fenomeni d'inciviltà, cioè:



Mentre esisterebbe allora una correlazione diretta fra crimine e paura dello stesso, il legame con le inciviltà è mediato dall'accumulo del disagio, che è un ulteriore promotore della paura e della conseguente domanda di sicurezza. È così dalla

<sup>5</sup> E' il caso di verificare le inchieste su vittimizzazione e insicurezza dell'ISTAT negli ultimi anni.

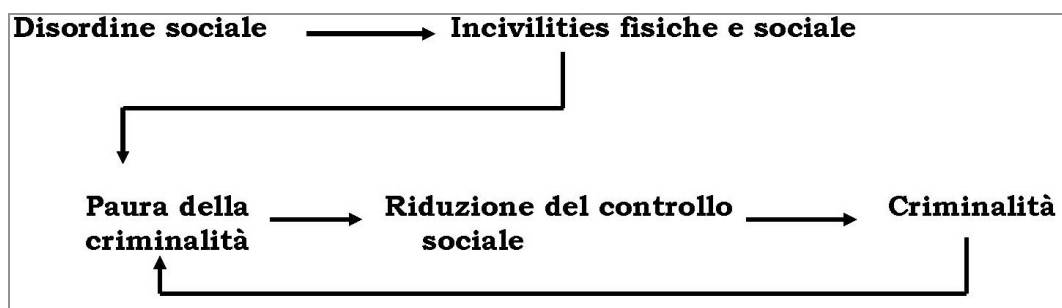
<sup>6</sup> Una definizione di "inciviltà" ci viene data da L. Chiesi: "...In ogni cultura, in ogni comunità, si condividono standard di prestazione: una serie di criteri, consuetudini e norme che è necessario rispettare per non incorrere in una qualche sanzione (formale o informale). In particolare, per ogni gruppo sociale insediato in un territorio, si danno degli standard di *convivenza nello spazio pubblico* e standard di *cura e mantenimento del territorio*. Un atto di inciviltà è un atto che appartiene ad una delle seguenti classi: a) violazione degli standard di convivenza nello spazio pubblico (*inciviltà sociali*); b) violazione degli standard di cura e mantenimento del territorio (*inciviltà ambientali*). Gli atti d'inciviltà sono perciò trasgressioni di norme condivise riguardanti gli spazi pubblici; i segni d'inciviltà sono le tracce da essi lasciate. [...] i comportamenti che violano tali standard (detti *incivilities* nel mondo anglosassone, *incivilités* in quello francofono), pur rappresentando soltanto violazioni minori della legge o semplici casi di cattiva educazione e di mancanza di rispetto per gli altri sono interpretate dai cittadini, e soprattutto da soggetti più deboli come gli anziani, come un segno della rottura dell'ordine della convivenza e come segnali dell'assenza di controllo delle istituzioni." [Chiesi L., 2003, *L'ipotesi delle inciviltà. La non ovvia relazione tra manutenzione e sicurezza urbana*; in Amendola G. (a cura di), *Il governo della città sicura*, Liguori Editore, Napoli].

seconda metà degli anni ottanta che va consolidandosi il ruolo causale delle inciviltà rispetto alla domanda di sicurezza<sup>7</sup>.

Al degrado (fisico) dello spazio pubblico, si è poi evidenziato come si accompagni anche il degradarsi del tessuto sociale corrispondente.

Il noto modello di Wilson e Kelling (quelli delle “finestre rotte”) introduce, infatti, nel circuito della paura il disordine sociale e la riduzione del controllo sociale.

Il disordine, il contrario dell’ordine, corrisponde cioè a momenti nella vita del tessuto sociale in cui il sistema delle regole e dei comportamenti entra in crisi, in cui alcuni degli individui che ne fanno parte rompono il patto che li lega agli altri. Ciò adottando comportamenti devianti rispetto all’ordine precedente (inciviltà sociali, quali il modo di parlare e di comportarsi, ad esempio rispetto ai canoni della buona educazione), comportamenti che possono comportare anche alterazioni fisiche dello spazio comune e delle cose (inciviltà fisiche, quali lo sporcare, il deturpare, eccetera). Va da sé che tali “crisi”, in società in perenne transizione, ne diventano tratti pressoché costituenti. Secondo Wilson e Kelling, i “segni” che le inciviltà lasciano in chi le subisce rinforzano la paura della criminalità, implicando una (ulteriore) riduzione del controllo sociale e offrendo nuove occasioni alla criminalità. E così il circuito si chiuderebbe.



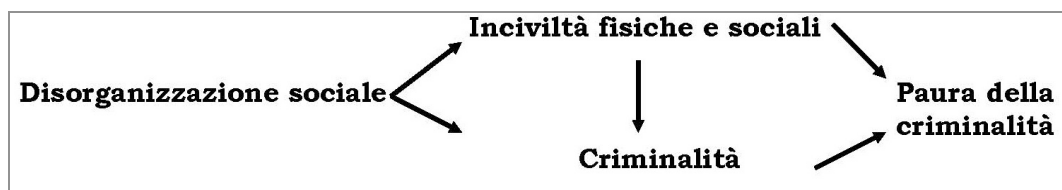
*Il modello di Wilson e Kelling (1982)*

Già dagli anni settanta<sup>8</sup> la letteratura della “disorganizzazione sociale” intuiva tale relazione fra *inciviltà* e paura della criminalità, proponendo un modello simile che poneva all’origine dei fenomeni la disorganizzazione sociale, appunto.

Notiamo però come il modello di Hunter renda indipendenti le due forme di devianza: la disorganizzazione sociale da un lato produce maleducazione, violazioni minori, eccetera (le inciviltà), dall’altro produce criminalità.

Inciviltà e criminalità possono interagire, ma, indipendentemente, producono paura della criminalità.

Potendo così attribuire “pesi” diversi ai due percorsi causali, il modello potrebbe riuscire a spiegare situazioni caratterizzate da bassi tassi di criminalità a fronte di elevati tassi di paura.



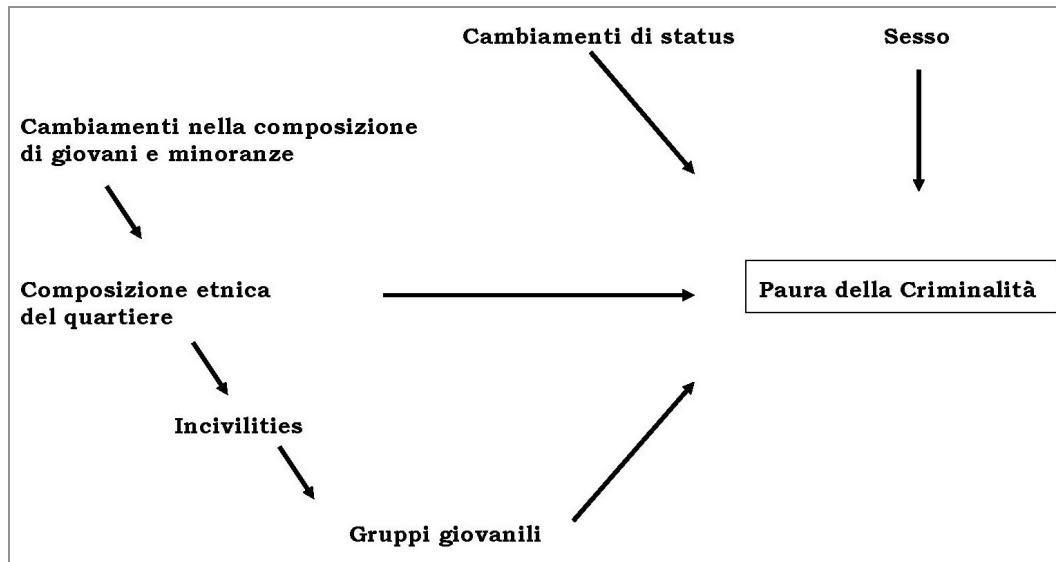
*Il modello di Hunter (1979)*

<sup>7</sup> Wilson J.Q., Kelling G.L., New York 1982, “Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety”, in “The Atlantic Monthly”, pp. 279, 3, 1982; ma anche vedasi Hartcourt A., 2001, “Illusion of Order: The False Promise of Broken Windows Policing”, Harvard University Press.

<sup>8</sup> Hunter A., 1978., “Symbols of Incivility: Social Disorder and Fear of Crime in Urban Neighborhoods”, Paper from Annual Meeting of the American Criminology Society.

Un ulteriore e interessante contributo è quello dato dal modello proposto da Taylor e Covington<sup>9</sup>, confermato dai risultati di una lunga ricerca su quartieri che hanno vissuto un rapido cambiamento sociale.

Il "disordine" viene qui scomposto in fattori misurati di "cambiamento del precedente ordine sociale". La mobilità sociale e il sesso sono variabili che, indipendentemente dalle inciviltà, si annoverano tra i promotori della paura, come nell'esempio di chi ha costruito un'azienda, elevando così il suo *status* patrimoniale, o di una donna sola di notte in un parcheggio isolato.



*Il modello di Taylor e Covington (1983)*

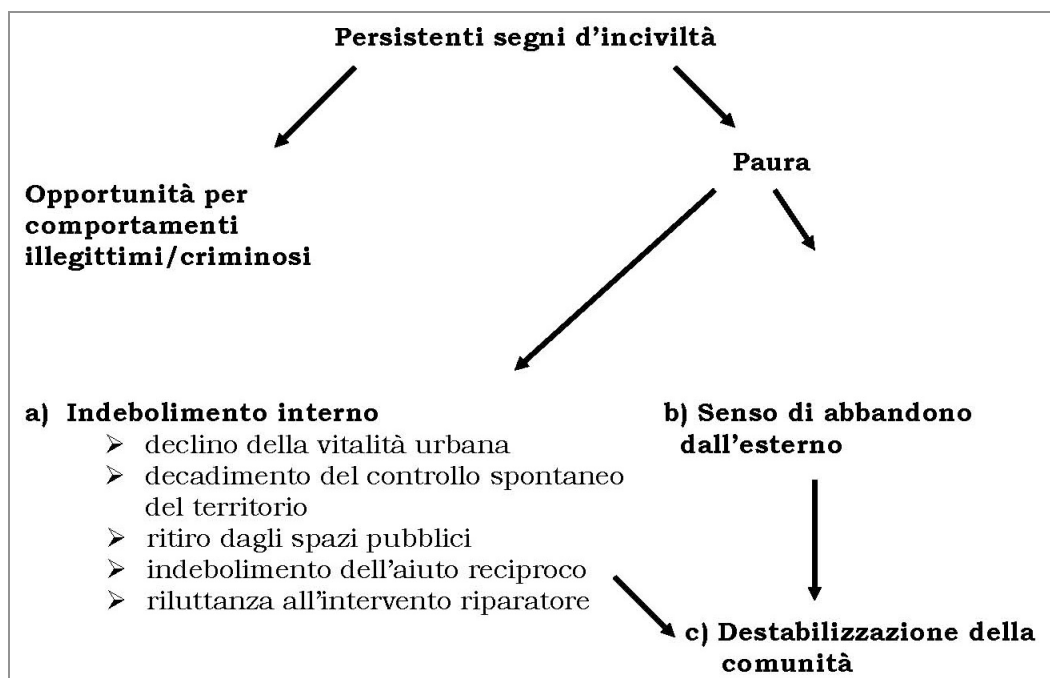
Sono invece i comportamenti dei giovani e delle minoranze che rompono gli equilibri sociali (in particolare quelli della composizione etnica, nella ricerca di Taylor e Covington) e disorganizzano il sistema di regole che, fino a quel momento, governava la vita del quartiere. In tale dis-ordine, o nuovo ordine non-ordinato, si evidenziano, indipendentemente, la paura della criminalità e le inciviltà (che, attraverso le bande, rinforzano ulteriormente la prima).

Tutti i contributi scientifici accolgono quindi le inciviltà all'interno dei propri modelli esplicativi, interrelando gli elementi fisico-ambientali di degrado dello spazio pubblico con le forme del degrado sociale. Questo, a sua volta, fungerebbe da moltiplicatore (o evidenziatore) dei segni d'inciviltà, avvitandosi il tutto in un circolo vizioso che provoca ulteriori lesioni al tessuto sociale.

La permanenza del segno, dell'elemento degradato determina così, a lungo andare, profonde lesioni nel tessuto sociale: vengono meno le reazioni spontanee di cura, d'intervento dei fruitori "normali" dello spazio e delle cose, le loro reazioni spontanee ed immediate di protesta. A poco a poco viene meno il sentimento di appartenenza, indebolito dall'indifferenza generalizzata all'inciviltà e dalla vaghezza della risposta istituzionale, quasi fosse un "riconoscimento tacito dell'abuso": è il *"(...) fallimento della comunità, intesa come desiderio che si rispettino standard di condotta conveniente e appropriata nei luoghi pubblici dove si vive e ci si muove, in armonia con i valori e gli stili di vita delle persone"*<sup>10</sup>, come di seguito viene schematizzato.

<sup>9</sup> Taylor R.B. e Covington J., 1993, "Community Structural Change and Fear of Crime", in Social problems, pp. 40, 374-391.

<sup>10</sup> Selmini R., (a cura di), Bologna 2004, "La Sicurezza Urbana", Il Mulino, p. 279.



Schema 1 - *i persistenti effetti dei segni di inciviltà. Nostra elaborazione.*

Tre sono quindi gli effetti al persistere dei segni d'inciviltà: l'indebolimento interno, il senso di abbandono dall'esterno e la destabilizzazione della comunità (Chiesi, 2004). I residenti vedono il proprio spazio segnato dalle inciviltà e notano la mancanza di manutenzione, correlando un po' alla volta il degrado fisico alla mancanza di sicurezza e diffondendo all'interno della propria comunità questa paura. Questo tipico effetto sociale diffusivo favorisce il peggioramento delle dinamiche di coesione sociale della comunità di vicinato, con il relativo declino della vitalità urbana. Ciò, a sua volta, si accompagna ad un progressivo ritiro dagli spazi pubblici: i propri luoghi sono meno attraenti, forse più pericolosi, di sicuro frequentati da chi non li rispetta. I residenti si distaccano così fisicamente e sentimentalmente dal proprio territorio, i legami sociali s'indeboliscono come pure il senso di comunità. Diminuisce il controllo sociale sul proprio spazio e si diffonde la paura della criminalità. Vengono meno gli "occhi sulla strada", secondo quanto affermava Jane Jacobs, che sottolineava anche come "(...) l'ordine pubblico nelle strade e sui marciapiedi della città non è mantenuto principalmente dalla polizia, per quanto questa possa essere necessaria: esso è mantenuto soprattutto da una complessa e quasi inconscia rete di controlli spontanei e di norme accettate e fatte osservare dagli abitanti stessi"<sup>11</sup>.

I residenti interpretano poi il persistere dei segni d'inciviltà come un sintomo evidente dell'abbandono da parte delle istituzioni, a cominciare dalle forze di polizia e dall'amministrazione comunale. Sia che venga interpretata come sfida impari a cui anche le istituzioni non riescono a far fronte, sia che significhi che l'azione di tutela della cittadinanza è fatta in modo approssimativo e sconsiderato, se non peggio, in ogni caso prevale un pericoloso scoramento, che alla lunga destabilizza inevitabilmente la comunità. Tale destabilizzazione si concretizza allora nell'emigrazione dei residenti più sensibili e con maggiori disponibilità economiche verso altre zone, alla ricerca di quanto è andato perduto in termini di sicurezza e vivibilità. Mentre chi rimane sembra sviluppare una sensibilità marginalmente decrescente al fenomeno, quasi assuefacendosi a nuovi più bassi standard.

<sup>11</sup> Jacobs J., Torino 2000, "Vita e morte delle grandi città", Saggio sulle metropoli americane, Giulio Einaudi Editore, p. 45.

Quello che però rileva maggiormente, per le nostre domande sulle inciviltà, è l'integrazione degli individui con il minimo comune denominatore stabilito per l'uso della società e del suo territorio, cioè a dire le regole, tutte le regole. L'apporto, costruttivo e distruttivo, di ognuno si commisura quindi alle aspettative che lo stesso ha verso i suoi simili, intesi sia come singoli che come insieme, rispetto a ciò che essi faranno di rilevante per noi.

*"In un'ottica interazionista, risulta fondamentale il ruolo delle aspettative da e verso l'ambiente sociale; i residenti di un dato quartiere, i membri di una data comunità, si aspettano che gli altri si comportino coerentemente alle norme scritte e non scritte che regolano la vita di quel quartiere, di quella comunità: queste norme contribuiscono a creare un senso di appartenenza, incoraggiando certe condotte (e) bandendone altre, e regolano anche l'aspetto dell'ambiente circostante, fornendo prescrizioni circa la cura di giardini e parchi, la pulizia degli spazi comuni, la manutenzione degli esterni delle abitazioni"*<sup>12</sup>, la distinzione introdotta da Hunter, esiste anche una dimensione sociale dell'ordine, che induce i membri della comunità a controllare il comportamento e le attività dei più giovani, a vegliare sulle proprietà altrui. Per questo, i segni concreti d'incuria, abbandono vandalismo, vengono interpretati come un indebolimento per l'ordine sociale, un segnale di un disordine più generale, considerato tanto più minaccioso qualora le cause dell'inciviltà siano ritenute interne al quartiere degradato, e la responsabilità di siffatti gesti destabilizzanti sia attribuita a soggetti ivi residenti: tale ipotesi costituisce l'eventualità più grave, poiché idonea a creare sentimenti di sfiducia reciproca e a diminuire la coesione sociale. Ma l'inciviltà è anche letta come segnale di un plateale disinteressamento da parte delle autorità, o quantomeno dell'incapacità degli organi preposti al controllo: in un caso o nell'altro, viene rafforzato quel senso d'isolamento, già fisiologico per chi vive in una grande città (Cornelli, 2007). Il degrado ambientale, il disordine morale, l'insicurezza, incrinano la compattezza della comunità locale, quel senso di stabilità e continuità che essa è normalmente in grado di garantire ai suoi membri; quando ciò avviene può innescarsi un autentico circolo vizioso, un *ciclo del declino* (Chiesi, 2005), in cui viene compromessa la stessa capacità della comunità di gestire i propri problemi.

Gli abitanti tendono a ritirarsi fisicamente (pochi circolano per le strade o frequentano locali pubblici) e psicologicamente dalla vita sociale, e viene meno il loro senso di responsabilità nei confronti della collettività; i meccanismi del controllo sociale informale s'incepiano: cresce il senso d'isolamento, risultano inibite le reazioni costruttive al crimine, si restringe l'area sulla quale ciascuno ritiene di dover vigilare, diminuisce la capacità d'identificarsi con le potenziali vittime e la condivisione di valori o standard comportamentali; la capacità organizzativa e politica locale decade: chi ne ha la possibilità trasloca in zone più sicure, e viene rimpiazzato da persone (giovani, affittuari, singles, immigrati, meno abbienti, meno colti) più difficili da coinvolgere e impegnare in favore della comunità.

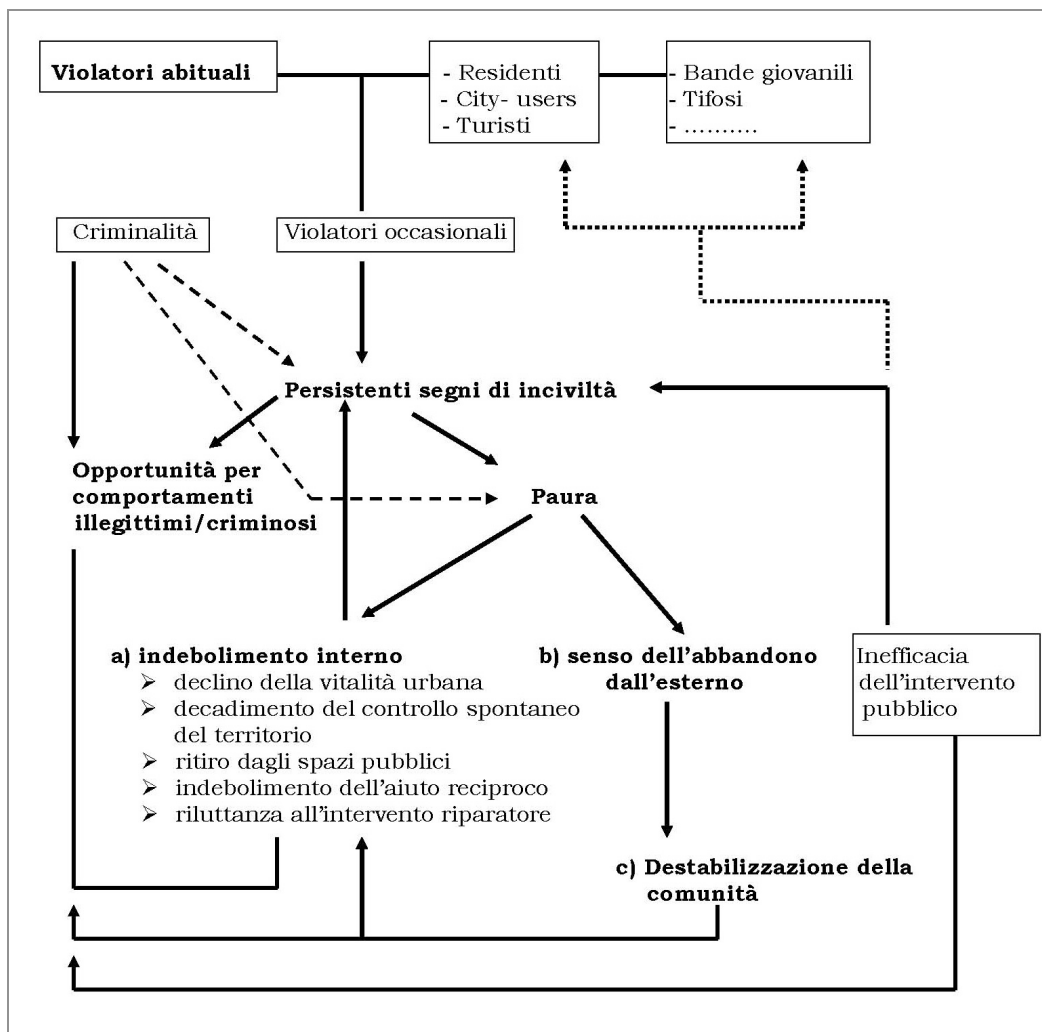
### *Il peso delle inciviltà nelle forme dell'insicurezza urbana*

Chi sono, dunque, gli artefici del "ciclo del declino"? Quanta parte è da ricondurre alla criminalità e quanta alle altre forme di violazioni? Quanti comportamenti difformi sono di origine esogena e quanti di origine endogena?

Lo schema precedente (schema 1) illustrava l'ipotesi che dai persistenti segni d'inciviltà derivassero sia nuove occasioni per il crimine, sia la paura dello stesso; da questa paura prendeva poi origine la spirale che generava l'indebolimento interno, il senso di abbandono dall'esterno, la destabilizzazione della comunità. Per poi passare, supponiamo, ad ulteriori segni d'inciviltà, in grado di incrementare ulteriormente i

<sup>12</sup> Williams F. P., McShane M. D., Bologna 2002, *"Devianza e criminalità"*, Il Mulino, p. 162.

fenomeni descritti. Abbiamo già evidenziato infatti la centralità della domanda “a chi ricondurre le inciviltà”, anzitutto allo scopo di tarare l’azione istituzionale rispetto alle direttrici repressiva-sanzionatoria e riparatrice-manutentiva, ma anche secondo quella educativa-preventiva. In questo nuovo schema (schema 2) si evidenzia la criminalità, considerando in questa categoria tutti gli individui che fanno del crimine la loro principale attività e fonte di reddito, che tende essenzialmente a produrre solo le condizioni più favorevoli per il prosperare delle proprie attività. I segni d’inciviltà, presumibilmente, sono per costoro solo un effetto collaterale, che, anche qualora non vi fosse, al minimo non danneggerebbe la loro attività, ma potendo anche ipotizzare che qualche settore della criminalità potrebbe forse trarne, paradossalmente, giovamento.



Schema 2 - *l'azione dell'intervento pubblico. Nostra elaborazione.*

Valutazione diversa daremmo invece per la paura, che in taluni casi è funzionale all’attività criminale (estorsione, rapina, eccetera, cioè tutti quei reati caratterizzati almeno dalla minaccia della violenza), mentre in altri è disfunzionale (furti, borseggi, truffe, eccetera, cioè tutti quei reati che sono favoriti dalla scarsità di contromisure preventive poste in essere dalle potenziali vittime).



Veniamo quindi all'inefficacia dell'intervento pubblico<sup>13</sup>, intervento che può non riuscire ad eliminare i segni d'inciviltà, così come ad intervenire sulla criminalità o sulle condizioni che la favoriscono, andando quindi ad alimentare il senso di abbandono dall'esterno. Tale intervento può dispiegarsi, abbiamo detto, lungo tre direttrici: quella *repressiva-sanzionatoria*, quella *riparatrice-manutentiva*, quella *educativa-preventiva*. Mentre però è relativamente facile posizionare e relazionare l'intervento pubblico in senso *preventivo-repressivo-sanzionatorio* verso i criminali e in senso *riparativo-manutentivo* verso il territorio e le sue infrastrutture (fatto salvo il problema delle risorse, scarse per definizione), ben più difficile è il dispiegarsi degli interventi *preventivo/repressivo-sanzionatori* ed *educativo-preventivi* nei confronti dei violatori, abituali ed occasionali, che sono i responsabili di buona parte dei segni d'inciviltà. Ampiamente delegato a svolgere buona parte degli interventi richiesti, più che non le altre istituzioni coinvolte, l'ente locale è chiamato a dispiegare ingenti risorse in un contesto a volte contraddittorio, senza considerare che la riduzione dei trasferimenti statali e la fuga dei residenti risicano le già limitate risorse disponibili.

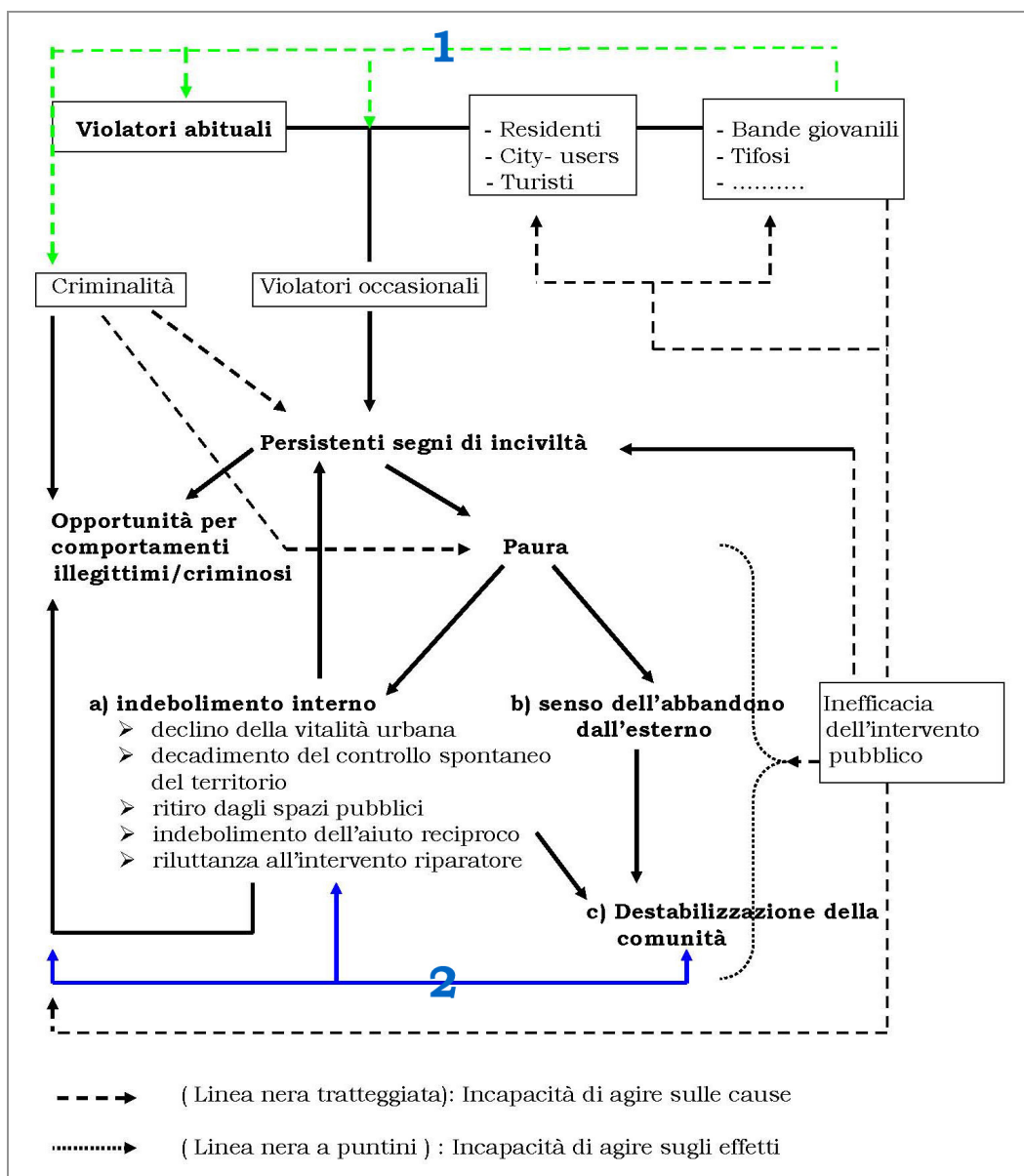
Un esempio per tutti, in merito alla difficoltà che può avere un comune nel rapportarsi con una situazione come quella descritta dallo schema in figura 5, è quello inerente all'azione degli organi di polizia. Mentre l'azione degli organi dei Ministeri è più tipizzata e circoscritta, anche in termini di numeri, e i "destinatari" di essa siano "altri", l'azione dell'organo di polizia dell'ente locale deve dispiegarsi su di una miriade di persone sostanzialmente "brave", per il senso comune, ma comunque responsabili di infinite violazioni per le quali sono prescritte sanzioni. E tali violazioni sono, in buona sostanza, quelle che generano la maggior parte dei segni d'inciviltà e comunque sempre derivanti da comportamenti incivili.

Parimenti dispendiose, magari per altri versi, sono anche le altre strategie possibili, con la differenza che, mentre la famiglia delle azioni *educativo-preventive* tende a produrre effetti *soft* diluiti nel medio-lungo termine, gli interventi di natura riparatrice manutentiva (indirizzati prettamente verso il territorio) esplicano i loro effetti praticamente subito, alleviando immediatamente la sofferenza dei danneggiati, ma imponendo uno sforzo organizzativo ed economico non indifferente all'ente locale. Incidentalmente, potremmo anche notare che il senso comune tende a deformare, semplificando, la sequenza logica degli accadimenti. "*C'è sporco... il comune non pulisce!*", è il più ovvio dei commenti riferiti agli spazi pubblici degradati. Con un'evidente preferenza per un'immediata azione di natura riparatrice-manutentiva. Quando però ci si domandi *perché* ci sia lo sporco, e non perché non venga subito rimosso, le opinioni tendono a diversificarsi.

Lo schema di seguito riportato (schema 3), evidenzia quindi, riprendendo il percorso logico proposto in figura, le linee d'azione dell'intervento pubblico. La linea verde (1) evidenzia gli interventi rivolti a contrastare le cause: azioni contro i violatori, abituali ed occasionali, sia di tipo preventivo, sia di tipo repressivo, e azioni contro la criminalità. La linea blu (2) evidenzia gli interventi che interessano gli effetti: interventi materiali per la rimozione dei segni d'inciviltà dal territorio e dalle cose in generale, altri interventi rivolti all'attenuazione/rimozione dei danni che interessano invece il tessuto sociale. Quanto maggiore sarà la stabilità, quando non l'aggravarsi, delle relazioni causali indicate in nero, tanto maggiore sarà inefficiente e/o inefficace l'intervento pubblico.

Tornando quindi alla domanda "a chi ricondurre le inciviltà", centrale nel misurare l'azione istituzionale (rispetto a tutte le direttrici: *repressiva-sanzionatoria*, *riparatrice-manutentiva*, *educativa-preventiva*), con questa interpretazione si propone una scissione dei "circuiti di produzione" della criminalità e delle inciviltà.

<sup>13</sup> Non è che l'intervento pubblico sia inefficiente e/o inefficace per definizione. In uno schema esplicativo in cui si concluda il *ciclo del declino*, si dà ovviamente per inefficace l'intervento delle istituzioni.



Schema 3 - le linee d'azione dell'intervento pubblico. Ns. Elaborazione.

Trascurando la parte inerente alla criminalità, ci rivolgiamo invece alla parte inerente ai violatori, che costituiscono il “pericolo pubblico numero uno” nella produzione delle inciviltà.

Abbiamo allora suddiviso i violatori comuni in due categorie: i violatori abituali e i violatori occasionali. Per violatori abituali, intendiamo indicare coloro i quali compiano abitualmente, e non casualmente, atti d'inciviltà.

I segni d'inciviltà, permanenti e temporanei, che si rilevano sul territorio, sono però in numero tale da far ipotizzare che molti di essi possano essere attribuiti a violatori occasionali. Con violatori occasionali intendiamo indicare coloro i quali compiano abitualmente o saltuariamente, ma casualmente, cioè senza né metodicità, né sufficienti premeditazione e dolo, né valore espressivo, atti d'inciviltà: se capita, buttano la cartaccia; se non trovano subito un posteggio, parcheggiano sul marciapiede; eccetera. Il violatore occasionale è allora un uomo (o donna) comune, la cui concezione del bene pubblico è sufficientemente sfumata, almeno nei momenti o nei luoghi in cui compie la violazione, per questo ci limiteremo ad un solo esempio. Cioè il più esemplare dei luoghi pubblici, la strada, la *pubblica via* (come

recitano le normative più datate), nonché l'attività più tipica cui è destinata, la circolazione di uomini e mezzi. Scrive in proposito Sennett:

*"...La strada cittadina acquista la particolare funzione di consentire il movimento; e se i vincoli sono troppo rigidi (semafori, sensi unici, eccetera), gli automobilisti si innervosiscono o vanno su tutte le furie. Oggi, pur potendoci spostare con facilità ignota ad ogni precedente civiltà urbana, il moto è diventato l'attività quotidiana più inquietante, perché si considera la mobilità illimitata un diritto assoluto dell'individuo. Il trasporto privato è lo strumento logico per esercitare questo diritto, e l'effetto sullo spazio pubblico, in particolare lo spazio della strada cittadina, è che esso perde ogni significato, o diventa perfino esasperante, quando non può essere subordinato alla libertà di movimento. La tecnologia del movimento moderno sostituisce al piacere di essere in strada il desiderio di cancellare i limiti geografici. ...lo spazio pubblico, divenuto funzione del moto, perde ogni suo significato indipendente"<sup>14</sup>.*

La scelta del mezzo privato diviene inevitabile, la violazione del limite di velocità a fronte della strada sgombra non è che il necessario guadagnar tempo sull'ingorgo che troveremo di lì a poco, la sosta sul marciapiede l'inevitabile rischio quando vie di concezione rinascimentale non consentano lo stazionamento di veicoli da ambo i lati. E così via, in un continuo dilatarsi del proprio diritto ad interpretare le norme della circolazione per recuperare spazio alla propria libertà di movimento, assoluta anziché relativa.

La norma, così come lo spazio, diviene funzione del moto, anche se nessuno ne nega la fondamentale funzione regolatrice, almeno in linea di principio. Sostiene sempre Sennett che

*"...la maggior parte delle opinioni sulla vita sociale non influenza vistosamente il comportamento. Questa ideologia "passiva" spesso risulta nei moderni sondaggi d'opinione ... la gente si comporta in modo del tutto differente da quello professato..."<sup>15</sup>.*

Ecco allora che la norma viene accompagnata anche da forme di propaganda, volte a stigmatizzare i comportamenti negativi e ad esaltare quelli positivi, cercando di consolidare in ognuno di noi la fondatezza e la necessità del diritto positivo. Salvo poi indulgere nelle nostre violazioni più o meno occasionali per le insormontabili difficoltà nell'implementazione della norma in concreto, nella sua contestualizzazione.

Infine, tornando alle linee di azione istituzionali, abbiamo già visto come l'intervento delle istituzioni possa dispiegarsi lungo tre direttrici: quella *repressiva-sanzionatoria*, quella *riparatrice-manutentiva*, quella *educativa-preventiva*.

Con riferimento quindi alla tabella 1, i soggetti destinatari dell'azione *repressivo-sanzionatoria* saranno i criminali, i violatori abituali e i violatori occasionali. L'azione *riparatrice-manutentiva* di indirizzerà invece principalmente verso il territorio e le sue strutture, ma non è errato pensare che tale linea di azione possa e debba invece interessare anche il tessuto sociale (onde contrastare la paura, il senso di abbandono e la destabilizzazione della comunità).

Quanto, infine, alle azioni *educativo-preventive*, esse andranno rivolte proprio dove il tessuto sociale si potrebbe aprire più facilmente alle istituzioni. Si noti come, con riferimento alla tabella 1, le linee di azione possibili per l'ente locale, in

<sup>14</sup> Sennett R., Milano 2006, *"Il declino dello spazio pubblico"*, Mondadori.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 178.

considerazione delle proprie competenze, siano quanto mai varie e numerose, il che implica uno sforzo economico di proporzioni notevoli, considerando proprio la scarsità di risorse delle Amministrazioni locali.

	<b>Repressiva- sanzionatoria</b>	<b>Riparatrice- manutentiva</b>	<b>Educativa- preventiva</b>
<b>CRIMINALI</b>	SI		SI
<b>VIOLATORI ABITUALI</b>	SI	SI	SI
<b>VIOLATORI OCCASIONALI</b>	SI	SI	SI
<b>TERRITORIO</b>		SI	
<b>TESSUTO SOCIALE</b>		SI	SI

Tab. 5 - *i soggetti destinatari nelle azioni di intervento. Ns. elaborazione.*

Il mantenere livelli di eccellenza in tutti gli ambiti considerati, anche in relazione alla crescente riduzione dei trasferimenti di competenze dallo Stato alle comunità locali, è quanto mai impegnativo, se non impossibile, soprattutto quando si considerano talune scelte come imprescindibili, almeno nel breve-medio periodo.

# PARTE SECONDA

*L'approccio alle politiche di sicurezza urbana  
e le azioni dei governi locali*



## 4. L'approccio alle politiche di sicurezza urbana e le azioni dei governi locali

### 4.1 Politiche di sicurezza e governo locale

Uno degli aspetti rilevanti della dinamica "sicurezza" è legato forse proprio alla sua territorialità, bisogna di fatto riconoscere che le questioni collegate alla sicurezza urbana tendono ad avere una forte consistenza "urbana" (Pitch, 2005) e che la precipitazione fisica nello spazio della città (Bricocoli, 2005) fa sì che le azioni messe in campo dai governi locali rappresentano uno dei temi rilevanti che ci consentono una riflessione proprio sulle dinamiche di trasformazione sociale ed urbana a partire dalla ricomposizione dell'azione pubblica locale.

Questo processo di posizionamento del "bene pubblico sicurezza" al livello del governo locale può essere ricollegato a due fattori essenziali e per molti versi interconnessi, che si possono così sintetizzare: da un lato, la trasformazione profonda nei meccanismi di rappresentanza avvenuta con l'elezione diretta dei sindaci (legge n. 81 del 1993); dall'altro, l'evoluzione della domanda stessa di sicurezza, che dalla richiesta di tutela dai fenomeni criminali (il riferimento è, in particolare, alla c.d. microcriminalità o criminalità diffusa), si estende, divenendo più articolata e complessa, a tutta una serie di problematiche concernenti la vivibilità delle città e classificabili come cause di "disordine fisico" (edifici abbandonati e incustoditi, cattiva manutenzione degli spazi urbani e dell'arredo urbano, scritte sui muri, rifiuti e veicoli abbandonati su strada, scarsa illuminazione, panchine o cabine telefoniche vandalizzate, ecc.), e cause di "disordine sociale" (comportamenti disturbanti o aggressivi verso residenti e passanti, conflitti tra gruppi, connessi in talune situazioni alla presenza di immigrati o nomadi, presenza di senza fissa dimora, accattonaggio, tossicodipendenza, prostituzione di strada, ma anche circolazione stradale pericolosa o dannosa).

L'imporsi della questione della sicurezza delle città nella sua nuova e più complessa accezione (è in questo contesto che si inizia a parlare di *sicurezza urbana*), risulta strettamente legata al tema della redistribuzione delle responsabilità e delle competenze tra le amministrazioni locali e centrali che caratterizza il dibattito della prima metà degli anni '90 sulla riforma federalista dello Stato, e si pone anzi come *tema ideale* su cui tentare di ridefinire gli equilibri tra i diversi attori in gioco; prospettiva questa che si è trovata peraltro a dover scontare l'arretratezza del sistema normativo di riferimento.

In una situazione in cui – come abbiamo detto – la domanda di sicurezza, trasformandosi nei suoi contenuti, si indirizzava sempre più direttamente e "intensamente" verso i sindaci<sup>1</sup>, accompagnata da un aumento significativo delle azioni di protesta e di mobilitazione da parte dei cittadini ed enfatizzata dagli organi di informazione, questi amministratori locali non potevano trovare nel sistema normativo – quale sopra delineato – strumenti adeguati per attuare politiche di sicurezza capaci di rispondere altrettanto direttamente alle esigenze dei propri amministrati. La sicurezza urbana diviene pertanto oggetto di una vera e propria *competizione istituzionale* tra sindaci e autorità di pubblica sicurezza, fra governo locale e governo nazionale della sicurezza e governo europeo.

<sup>1</sup> La rilevanza della sicurezza nell'agenda politica locale e come snodo del sistema del consenso sociale, si accentua in concomitanza e a partire dalla campagna elettorale per la seconda tornata di elezione diretta dei sindaci e comunque nel periodo tra il 1997 e il 1999.

In una prima fase le posizioni sono apparse piuttosto radicali e statiche, pur in un quadro articolato in relazione alle diverse opzioni politiche espresse dai governi locali: estremizzando i concetti per necessità di sintesi, si può dire che alla rivendicazione da parte dei sindaci di un ruolo comunque più diretto ed incisivo nel governo della sicurezza delle città (dall'impiego delle polizie locali nell'attività di contrasto e repressione nei confronti della microcriminalità, alla richiesta di poter indicare priorità di intervento "vincolanti" anche per le autorità di pubblica sicurezza, fino alla pretesa di alcuni sindaci di voler coordinare direttamente le forze di polizia, "modello New York"), si è contrapposta la riaffermazione della esclusività del monopolio della sicurezza da parte dei governi centrali.

Tale rigida contrapposizione si è poi sbloccata, per dare inizio ad una complessa fase di "negoziiazione": ed è importante sottolineare come l'avvio di questa nuova fase abbia trovato fondamento ed impulso proprio nella cognizione di quella trasformazione sostanziale della domanda sociale di sicurezza (cui abbiamo accennato all'inizio), che ha spinto *"sempre più spesso Prefetti e Sindaci a consultarsi sulla consistenza dei problemi e sulle misure da adottare"* (Braccesi, 2004).

Dal riconoscimento della esigenza di avviare forme di collaborazione tra i due livelli di governo della sicurezza, si sviluppa la *stagione dei protocolli d'intesa*<sup>2</sup> stipulati tra comuni e prefetture, con l'obiettivo della *"sperimentazione di nuove modalità di relazione finalizzate alla realizzazione di iniziative coordinate per un governo complessivo della sicurezza delle città"*.

Non si intende qui procedere ad una analisi critica dei contenuti né ad una valutazione complessiva dei risultati e dell'efficacia di questi accordi, ma si ritiene utile evidenziare che i protocolli d'intesa hanno comunque rappresentato il primo passo per il riconoscimento – anche formale – del ruolo delle istituzioni locali nel governo complessivo della sicurezza delle città e un primo tentativo di introdurre strumenti di coordinamento e di collaborazione istituzionale nelle politiche di sicurezza, a fronte di un sistema normativo che – come abbiamo visto – a questo riguardo lasciava ben pochi spazi.

La stagione dei protocolli d'intesa, contribuì comunque a creare i presupposti per l'approvazione della  *riforma del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*<sup>3</sup>, che ha inserito tra i componenti "di diritto" di tale organo il sindaco del comune capoluogo di provincia, il presidente della provincia e, quando debbano trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali, i sindaci degli altri comuni; al sindaco del comune capoluogo viene altresì riconosciuto il potere di chiedere la convocazione del Comitato e di proporre l'integrazione dell'ordine del giorno, per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale o per la prevenzione di tensioni o conflitti sociali che possono comportare turbamenti dell'ordine o della sicurezza pubblica in ambito comunale.

I Comitati riformati, in ogni caso, non esauriscono le esigenze di confronto/concertazione tra soggetti istituzionali per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza. Parallelamente alla crescente diffusione in molte città italiane di iniziative strutturate e coordinate per il miglioramento della sicurezza (i "progetti per la sicurezza"), continua infatti il ricorso ad accordi con la stipula di nuovi Protocolli d'intesa fra enti locali e prefetture, nei quali si cerca di migliorare l'operatività e di definire meglio gli impegni che fanno capo ai diversi attori

<sup>2</sup> La *stagione dei protocolli d'intesa* è poi proseguita negli anni successivi; ne sono stati censiti 208 fino al luglio 2003, nell'ambito dell'attività preparatoria dell' *"Indagine sui risultati conseguiti con i Protocolli d'intesa in materia di sicurezza urbana tra Autorità provinciali di pubblica sicurezza e Amministrazioni locali"*, in attuazione di un apposito Verbale di intesa stipulato tra il Ministero dell'Interno (Dipartimento della Pubblica sicurezza) ed il Forum Italiano per la Sicurezza Urbana (FISU).

<sup>3</sup> Il D.Lgs. n. 279 del 27/7/1999, nella stessa Relazione governativa di accompagnamento al decreto si dà atto che il provvedimento prosegue lungo la linea già tracciata dai numerosi protocolli d'intesa sottoscritti tra prefetti e sindaci dei comuni maggiori.



istituzionali. Si è parlato a tale riguardo di una "seconda generazione" di intese, cui in vari casi viene attribuita la nuova denominazione di *contratti di sicurezza*<sup>4</sup> con riferimento all'esperienza europea e, in particolare, a quella francese dei *Contrats Locaux de Sécurité* (CLS)<sup>5</sup> (Amendola, 2003).

In realtà, a parte il valore simbolico delle "etichette", se è vero che in alcuni dei *nuovi contratti* è riscontrabile uno sforzo di maggior aderenza ad esigenze specifiche del territorio di riferimento, sembra comunque prevalere ancora un'impostazione essenzialmente "proceduralista", volta cioè a regolamentare le forme della collaborazione piuttosto che ad avviare attività congiunte e progetti operativi (Selmini, 2004).

Appaiono quindi evidenti le differenze tra queste intese e i contratti locali di sicurezza francesi, nei quali si trovano invece definiti i problemi prioritari da risolvere, gli obiettivi prefissati e le attività da svolgere per il loro raggiungimento, il *timing* delle diverse azioni previste e l'elenco delle risorse che ciascun *partner* si impegna a garantire; oltre a prefetti e sindaci, i vertici locali della magistratura e della scuola sono tra i partner necessari dei CLS, per l'attuazione dei quali vengono anche introdotte le nuove figure professionali degli "assistenti di sicurezza" e degli "agenti locali di mediazione sociale". Differenze sostanziali quindi rispetto ai nostri protocolli e contratti di sicurezza; differenze che, d'altra parte, trovano spiegazione e fondamento nella diversa "genesì" dei due istituti: in Francia infatti i CLS vengono istituiti come strumento principale delle politiche di sicurezza urbana in attuazione di un preciso programma nazionale<sup>6</sup>, mentre in Italia l'iniziativa per arrivare alla stipulazione dei protocolli e dei contratti di sicurezza è partita sempre dagli enti locali, potremmo dire *in ordine sparso*, nell'ambito di quella *complessa negoziazione* finalizzata a colmare le carenze del sistema normativo ed in assenza di vere e proprie politiche nazionali di sicurezza.

A tale riguardo quindi, si concorda nell'individuare nella mancanza di un rinnovamento effettivo delle politiche di sicurezza e di una risposta adeguata alle istanze ed alle proposte dei governi locali su questo fronte, un elemento negativo che accomuna i governi nazionali di centro-sinistra (1996-2001) e di centro-destra (2001-2006) ed ancora l'esperienza del centro-sinistra (2006-2008) fino all'attuale governo di centro-destra, per cui, come è stato osservato in un'accurata ricostruzione di queste vicende: *"entrambe le coalizioni scelgono la strada delle semplificazioni, delle campagne di opinione nazionali, degli interventi simbolici..... A sinistra con una campagna politico parlamentare incentrata sulla certezza e sull'inasprimento delle pene detentive per i reati predatori, formalizzata nella legge n. 128 del 2001 e già dimenticata, a destra con la retorica delle operazioni ad alto impatto o con il ripristino, poco più che simbolico, del pattugliamento a piedi nei centri cittadini"*<sup>7</sup>.

### *Sicurezza urbana e governo del territorio: costruzione del problema*

Parlare di "insicurezza", oggi, non significa che in passato questo problema non ci fosse, ma solo ora è stato inquadrato e tematizzato in un cornice ben più dettagliata e definita. Questo ha innescato una organizzazione nuova sia per quanto riguarda il

<sup>4</sup> Il primo "contratto di sicurezza" risulta quello stipulato nel marzo 2000 a Modena.

<sup>5</sup> Un'ampia e dettagliata trattazione sui contratti locali di sicurezza e sui consigli locali di sicurezza e di prevenzione della delinquenza, si trova sul sito istituzionale [www.cls.interieur.gouv.fr](http://www.cls.interieur.gouv.fr).

<sup>6</sup> L'istituzione dei Contratti Locali di Sicurezza fu annunciata nel 1997 dal ministro dell'Interno Jean-Pierre Chevènement nel convegno interministeriale intitolato "Città sicure per cittadini liberi", cui fece seguito la *Circulaire du 28 octobre 1997 relative à la mise en oeuvre des Contrats Locaux de Sécurité*.

<sup>7</sup> Braccesi C., Bologna 2004, "Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana", in R. Selmini (a cura di) "La sicurezza Urbana", Il Mulino p. 266.

coinvolgimento di tanti soggetti (leggi, categorie e luoghi) competenti che trattano tale argomento, sia il campo di applicazione del problema che ha un duplice confine:

- a) confine inteso come *“una separazione dal resto della vita sociale”*;
- b) confine inteso come *“evidenziatore”* cioè tutto ciò che è all’interno diventa un riferimento per chi sta fuori dall’area.

L’intersezione tra il campo di applicazione e i soggetti coinvolti diventa un punto strategico che porta ad una riflessione su politiche e servizi attivati dai governi locali. In Italia una ipotesi che è stata avanzata riguarda la nuova concezione del ruolo della polizia locale quale soggetto chiamato in causa per la sicurezza, questo però comporta la mancanza di gestione da parte di altri soggetti *chiamati a fare lavoro “sociale”*<sup>8</sup> che dovrebbero trattare tale problema e quindi si tende ad avere un fenomeno di *“stiramento”* delle mansioni di determinati servizi a diminuzione, appunto, di altri. Si rischia, così, di trattare e limitare il problema della sicurezza solo sulla base delle segnalazioni rilevate dalla polizia locale senza esaminare gli altri aspetti della questione. Secondo questa teoria si cerca una intensa collaborazione tra la polizia locale e i cittadini, soggetti locali e quindi una maggiore esposizione degli agenti al contatto diretto offrendo considerazioni notevoli sulle forme contemporanee delle politiche e dei servizi sociali. A questo si può far riferimento ad una situazione emblematica molto interessante, l’uso dello spazio pubblico da parte di diverse popolazioni dovuto alle diverse destinazioni d’uso degli edifici che si affacciano sullo *piazza*. La presenza, infatti di una eterogeneità di servizi rende lo spazio pubblico della *piazza* un luogo di incontro tra la popolazione che si incrocia con quella civile indifferenza<sup>9</sup> che rende possibile la compresenza di soggetti che non hanno null’altro che spartire se non il suolo di quello spazio la cui dimensione pubblica è peraltro alimentata dalla loro disparità.

Lo spazio pubblico della piazza diventa dimensione spaziale problematica di una serie di servizi che sono al suo contorno e chiede capacità di governare le precipitazioni spaziali di una serie di scelte e decisioni che sono riferiti a servizi “alla persona” nelle loro diverse declinazioni pubbliche e private.

Ancora come ci ricorda Bricocoli: *“...Come viene costruito il problema?...chi sono gli attori?. Chi sono i soggetti chiamati in causa?”*<sup>10</sup>.

La costruzione del problema porta a considerare la sicurezza urbana come un coarcevo di questioni che difficilmente possono essere riferiti solo alla criminalità e ad ordine pubblico, possiamo confermare che esso ha una natura multidisciplinare, ma questo viene contraddetto dagli interventi dei governi locali dove le uniche attività si limitano alla presenza di polizia locale e soggetti esterni, riducendo così il caso.

Una recente ricerca (Bricocoli, Cristalli, 2004) in Italia, ha riconosciuto che la polizia locale viene individuata come referente primo di politiche ed azioni sotto l’aspetto della sicurezza urbana a livello del governo locale, è pur vero, tale risultato, se viene visto in una nuova forma di servizio, cioè l’attività della polizia locale deve interessare il “territorio” urbano e in particolare il quartiere, comparti e circoscrizioni, questo lavoro svolto secondo un *“orientamento di prossimità”* e su base territoriale implica in molti casi un rinnovamento delle forme di relazione tra i cittadini e le istituzioni riducendo così quella distanza che in molti casi rappresenta un limite all’accesso dei servizi.

<sup>8</sup> Si riprendono qui le riflessioni di due attività di ricerca: la prima finanziata dal ministero dell’Università e della Ricerca Scientifica (coordinata da Giandomenico Amendola presso DiAP Politecnico di Milano (2003) e la seconda promossa da IReF Istituto di formazione Regione Lombardia e pubblicata in Bricocoli, Cristalli (2004).

<sup>9</sup> Bricocoli M., Roma 2005, *“Insicurezza, città e politiche in affanno”* in Bifulco L., (a cura di), *“Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti”*, ed. Carocci, p. 176.

<sup>10</sup> Ibidem p. 183.

Il ruolo della polizia locale sta diventando un riferimento importante sia da parte delle istituzioni che dei cittadini, in Europa ed anche in Italia infatti ci troviamo di fronte ad una nuova figura della polizia, quest'ultima viene vista come un agente ad alto valore socializzante, non solo di repressione, ma sentinella della correttezza dei percorsi di socializzazione o di utilizzo degli spazi delle relazioni sociali (Bricocoli, Cristalli, 2004).

Bisogna evitare, però, che investendo troppo sulla polizia locale si rischi di:

- sottrarre l'impegno e le attività di intervento da parte di altri servizi del governo locale;
- creare difficoltà nel medio e lungo termine, per i responsabili e gli operatori di polizia locale, nel muoversi costantemente su una posizione di *borderline* in cui sono fortemente esposti alle pressioni e alle aspettative cittadini che trovano nella loro accessibilità una porta di ingresso alle strutture e ai servizi dell'amministrazione comunale.

Secondo Castel<sup>11</sup> si definisce quartiere in crisi quel luogo dove si concentrano fattori che determinano la produzione di insicurezza (forti tassi di disoccupazione, lavoro precario e attività marginali habitat degradato).

Luoghi di questo genere sono stati oggetto di studio e riqualificazione in molte città, un'esperienza interessante, nell'ambito di un programma integrato di riqualificazione si è avuta in un quartiere periferico di Torino<sup>12</sup>, si sono eseguite in quest'ambito delle attività di esplorazione mirate a configurare il problema di "sicurezza" nel quartiere. I risultati di questa attività ha offerto la possibilità di uno sguardo ravvicinato sulla difficoltà che le politiche e i servizi incontrano laddove il campo richiede di confrontarsi con tipiche situazioni in cui i problemi non sono definiti in modo univoco e gli obiettivi sono in parte incerti, conflittuali e variano nel corso del tempo (Lanzara, 1993).

Anche le istituzioni, paradossalmente, possono essere artefici nel riprodurre condizioni di incertezza e di insicurezza, in questa prospettiva, esse stesse possono trovarsi ad essere co-generatrici di insicurezza, attraverso il loro malfunzionamento, le difficoltà nel perseguire missioni ed obiettivi e quindi, a rispondere al mandato di servizio pubblico che è loro attributo (De Maillard, 2003).

Le istituzioni vengono chiamate in causa per gestire il conflitto nell'uso, da parte di popolazione diverse, di risorse spaziali attraverso interventi di "contenimento/interdizione" (Bricocoli, 2006), e in questa direzione che, nell'ambito dei programmi di rigenerazione di quartiere, laddove si avvia un lavoro su problematiche che vengono formulate in termini di insicurezza ed entrano in gioco le istituzioni chiamate a funzionare come istituti di mediazione tra gli abitanti e i soggetti locali.

### *Sicurezza e controllo nelle realtà locali*

Ancora in merito Bauman<sup>13</sup>, *"l'insicurezza odierna assomiglia alla sensazione che potrebbero provare i passeggeri di un aereo nello scoprire che la cabina di pilotaggio è vuota"*. La criminalità sembra scoprire più di ogni altro fenomeno della tarda modernità questa assenza di guida. E le emozioni che scaturiscono da questa scoperta,

<sup>11</sup> Castel R., Torino 2004, *"L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?"*, ed. Einaudi.

<sup>12</sup> Contratto di quartiere di Torino che fa capo al progetto speciale periferie della città e il riferimento è al progetto sperimentale che è stato sviluppato in partnership tra Comando di Polizia locale e Progetto speciale periferie e che ha attivato un servizio di vigile di quartiere in tutte le aree e oggetto di azioni locali integrate e partecipate di riqualificazione urbana (Città di Torino).

<sup>13</sup> Bauman Z., Bari 2001, *"Voglia di Comunità"*, Laterza Editore, p. 36.

sempre più declinate, nel pubblico e nel privato, come paura della criminalità, assumono un ruolo centrale nella vita sociale.

Senza alcuna pretesa di fornire un quadro esaustivo dei problemi connessi al tema dell'insicurezza urbana contemporanea, intendo sottolineare tre "nodi problematici", che emergono dall'osservazione delle realtà locali e che ruotano attorno ai temi della coabitazione, del degrado e della risposta istituzionale.

Nella seconda metà del novecento alcuni analisti urbani hanno messo in luce una significativa corrispondenza fra morfologie spaziali e morfologie sociali. Pur riscontrando oggi molte persistenze e tracce di tale corrispondenza, è emerso nella città contemporanea il tema della *contraddittoria* e spesso anomica e conflittuale coesistenza nella prossimità di persone, ruoli e gruppi sociali diversi che non sono più soddisfatti delle forme di vicinato di cui possono usufruire.

La coabitazione tra soggetti diversi può generare insicurezza, co-abitare significa innanzitutto condividere il medesimo spazio di vita, ma non sempre è possibile che soggetti diversi, con esigenze e obiettivi funzionali diversi, abitino nello stesso momento lo stesso luogo senza che si creino dissidi, dai più banali a quelli più seri.

Vediamo alcuni esempi di questi *conflitti sulla destinazione/utilizzo degli spazi pubblici e collettivi* che fanno parte del patrimonio di esperienza di molti amministratori locali:

- i parchi cittadini, o altri spazi pubblici, "occupati" da gruppi di giovani diventano zone non percorribili, particolarmente nelle ore serali, da persone che si sentono minacciate dalla presenza e dal comportamento dei giovani;
- ancora nei parchi, la presenza di cani, spesso non tenuti al guinzaglio, impedisce l'utilizzo dello spazio verde da parte di bambini e ragazzi;
- la strada e i marciapiedi, vissuti come "luoghi di socialità" per i pedoni residenti, sono spazi contesi con gli automobilisti, residenti e non, che utilizzano la strada semplicemente per raggiungere la propria destinazione nel più breve tempo possibile, e i marciapiedi, con le relative rampe di accesso, come "spazi inutilizzati" e, quindi, utilizzabili come parcheggi in caso di necessità.

I conflitti riguardano non solo l'utilizzo degli spazi, ma anche dei diversi *tempi di vita* delle persone. La sera, generalmente intesa come *tempo del riposo*, è, al contrario, *tempo del divertimento* per i giovani, che affollano i locali pubblici (bar, birrerie e gelaterie) e le strade e piazze prospicienti, spesso non curanti delle esigenze di riposo degli altri residenti. I conflitti che si creano rispetto all'utilizzo degli spazi pubblici comportano il rischio:

- di "privatizzazione" dello spazio pubblico, sempre meno accessibile alla collettività nel suo insieme e sempre più esclusivo per categorie di persone;
- di "fortificazione" di spazi privati, per evitare che gli altri vi accedano.

Entrambi questi fenomeni contribuiscono a radicalizzare e amplificare i sentimenti d'insicurezza delle persone: rinunciare alla coabitazione significa rinunciare al confronto sull'organizzazione degli spazi e delle relazioni tra le persone. Significa, in definitiva, rinunciare a un progetto di vita sociale. In una tale dimensione, la presenza della *diversità* diventa una minaccia e un motivo di preoccupazione continui, qualcosa da cui difendersi.

Il conflitto perde la sua funzione di dividere e (paradossalmente) fare incontrare individui eterogenei, portatori di interessi articolati, perde la sua funzione positiva di motore del cambiamento sociale, per radicalizzarsi, farsi violento, qualcosa da evitare. La ricerca di omogeneità, nel contempo, si esprime in ciò che è stata definita "voglia di comunità"<sup>14</sup>, fondata sulla ricerca di un'identità chiusa, sulla separazione dagli

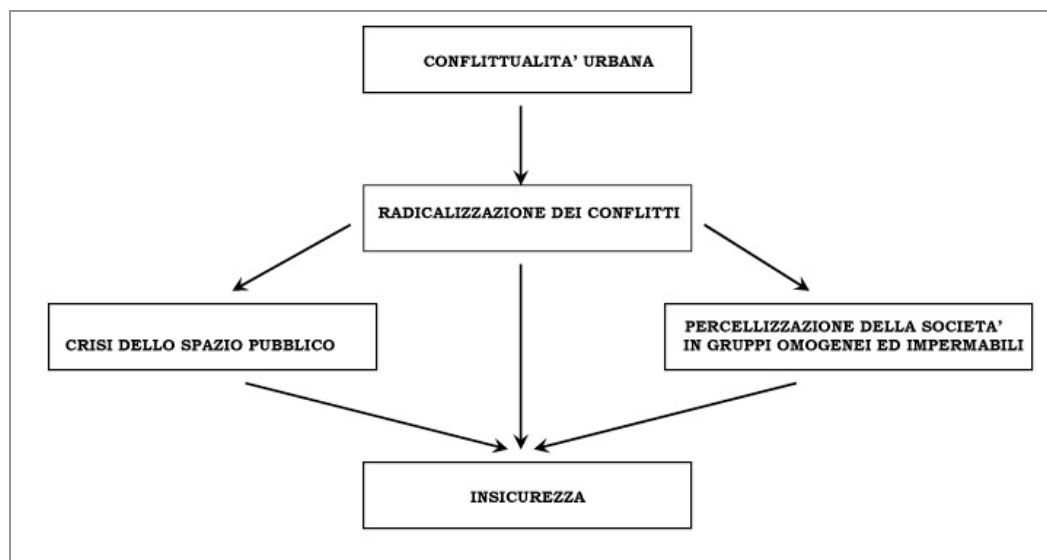
<sup>14</sup> Bauman Z., Bari 2001, "Voglia di Comunità", Laterza Editore.

altri, sulla criminalizzazione di qualsiasi differenza, anziché sulla contrattazione della vita in comune. Ma, come è noto, la ricerca di omogeneità non crea maggiore sicurezza (Bonomi, 2002). Alcune ricerche etnografiche hanno dimostrato che l'insicurezza nasce proprio dalla possibilità d'infiltrazione di soggetti estranei in comunità chiuse.

Al contrario, più le società sono costituite da gruppi *permeabili* e *disposti a confrontarsi* sulla regolazione degli spazi e dei tempi di convivenza, più le persone *si sentono sicure*.

Co-abitare, si diceva prima, può generare insicurezza, questo accade se non si interviene con azioni positive:

- sul processo di radicalizzazione dei conflitti, caratterizzato dal passaggio da conflitti legati a situazioni concrete a polarizzazioni tra "posizioni di principio";
- sulla crisi progressiva dello spazio pubblico come spazio accessibile a tutti;
- sul processo di riduzione della collettività a gruppi sociali separati, omogenei al loro interno e impermeabili;



Schema 4 - la dimensione della conflittualità urbana. Ns. Elaborazione.

La percezione del degrado urbano e del disordine sociale genera insicurezza e criminalità. Questo è l'assunto da cui partono numerosi programmi di prevenzione della criminalità, a partire dalla teoria già descritta delle "finestre rotte" di Wilson e Kelling<sup>15</sup>, secondo la quale il disordine fisico (sporcizia per la strada, muri imbrattati, luoghi poco illuminati, case, zone o macchine abbandonate, etc.) e quello sociale (che include l'utilizzo di droghe o di alcol, le molestie verbali non gravi, la maleducazione, episodi di vandalismo o danneggiamento, etc.) provocano insicurezza nelle persone. E questo per due motivi: perché renderebbero evidente una crisi più profonda dell'ordine sociale, e perché dimostrerebbero l'incapacità delle istituzioni di prendersi cura di questi (come di altri più seri) problemi.

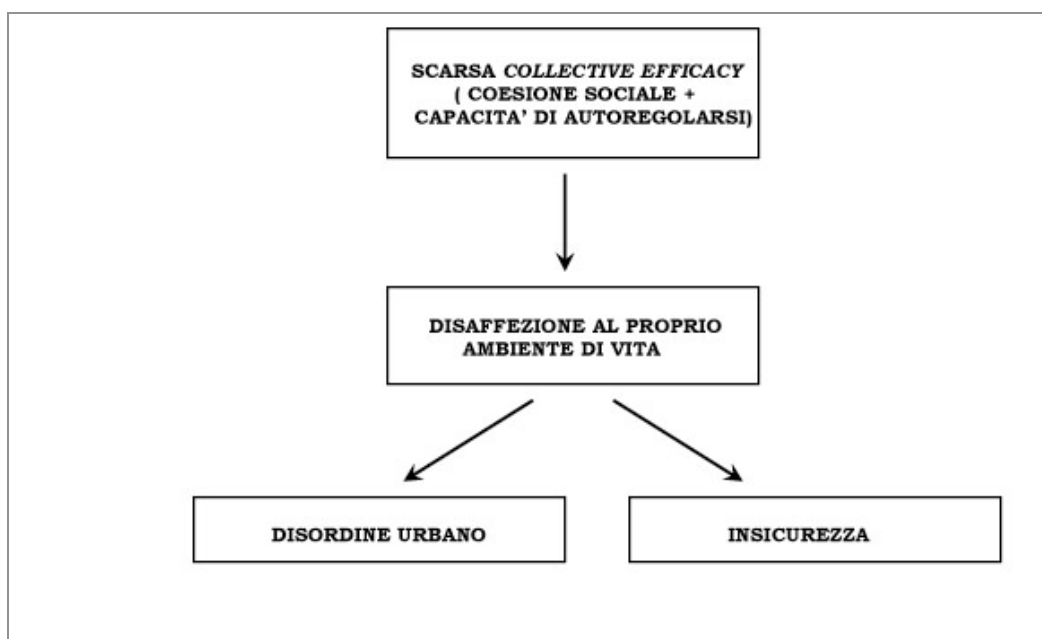
In realtà, alcune ricerche<sup>16</sup> hanno dimostrato che il disordine è solitamente l'effetto di altri fenomeni, quali il forte *turn-over* di popolazione in quartieri periferici, che

<sup>15</sup> Wilson J.Q., Kelling G.L., New York 1982, "Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety", in "The Atlantic Monthly".

<sup>16</sup> Sampson, R.J., Morenoff J., Princeton University Press, 2006, "Durable Inequality: Spatial Dynamics, Social Processes, and the Persistence of Poverty in Chicago Neighborhoods". In "Poverty Traps", edito da Samuel Bowles, Steve Durlauf, and Karla Hoff. Princeton, N.J, pp. 176-203.

determina un ridotto senso di appartenenza territoriale, e che si rende evidente nell'abbandono e nel disinteresse degli abitanti per la zona in cui vivono. Il disordine, soprattutto quello fisico, è il risultato di un processo di progressiva disaffezione delle persone al proprio ambiente di vita.

In questo senso, come sostengono anche le più recenti ricerche in tema di disordine e criminalità, il disordine e l'insicurezza sono non l'uno causa dell'altra, ma entrambi effetti della mancanza di *collective efficacy*, definita come coesione tra i residenti di uno stesso quartiere, combinata con aspettative condivise di controllo sociale formale ed informale dello spazio pubblico. Nei quartieri in cui la *collective efficacy* è forte, i tassi di crimini violenti e di disordine urbano sono più bassi. In altre parole, quanto più le persone sviluppano rapporti di fiducia reciproca e di solidarietà e partecipano ai processi di regolazione sociale, tanto più la zona in cui vivono sarà sicura.



Schema 5 - *collective efficacy*. Ns. Elaborazione.

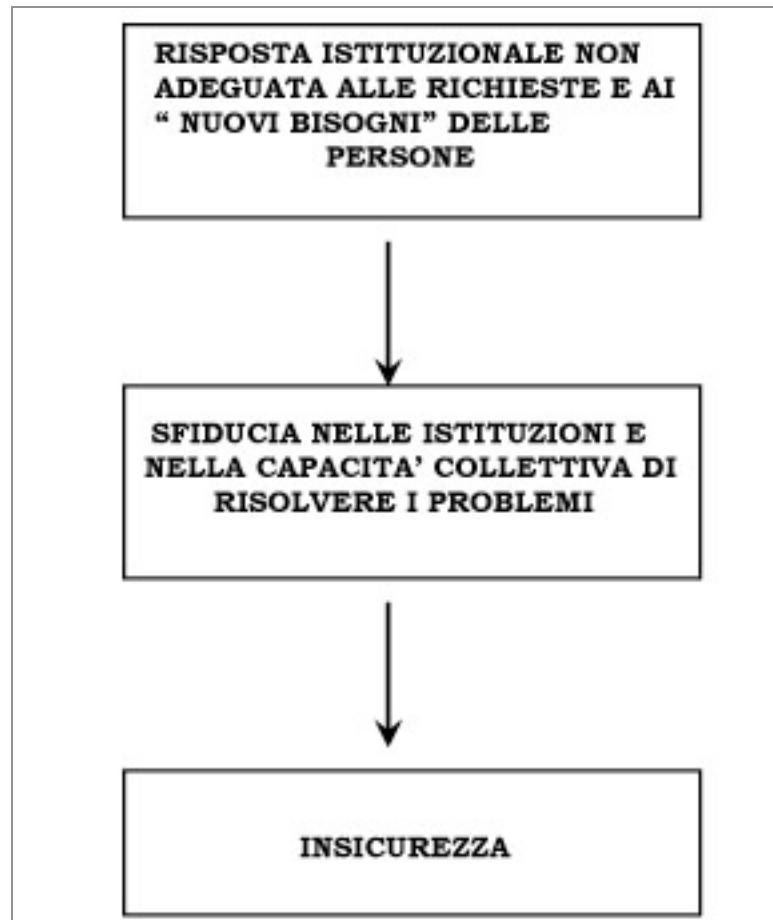
Le istituzioni giocano un ruolo fondamentale nei processi di rassicurazione sociale: lo dimostra il fatto che tra i problemi di sicurezza urbana vengono sempre citati problemi di coordinamento delle agenzie di controllo e di repressione, problemi legati all'organizzazione dei servizi di vigilanza della polizia municipale, difficoltà di organizzare i servizi alla persona in modo adeguato rispetto ai processi di cambiamento della società, problemi legati alla qualità della risposta istituzionale nel suo complesso rispetto ai bisogni dei cittadini (il caso dei servizi sociali).

Questi costituiscono la principale risposta dei Comuni ai bisogni delle persone. E, tuttavia, la loro originaria struttura organizzativa e funzionale oggi si scontra con l'emergere di un ordine sociale post-tradizionale, in cui i processi di individualizzazione hanno fatto sì che l'identità individuale di ciascuno sia più che un dato oggettivo, l'esito di un processo di vita riflessivo, l'esito, cioè, di un processo continuo di scelte rispetto alla propria vita affettiva, sociale e lavorativa.

Cambia anche il significato profondo della richiesta di intervento ai servizi territoriali: si chiede aiuto non tanto per emanciparsi socialmente, e cioè per cambiare *status* sociale, quanto per evitare di essere *esclusi* dalla vita sociale. La flessibilità del mercato del lavoro e delle relazioni sociali al suo interno e l'incertezza che ne deriva (Bifulco, 2005) porta ad un dualismo non più tra classi sociali agiate e classi sociali disagiate, ma tra inclusione ed esclusione da sistemi di relazione che garantiscono opportunità di lavoro e di tempo libero.

Ciò pone le basi per un radicale mutamento delle politiche sociali in un'ottica non più solo di presa in carico di situazioni di disagio definite e di emancipazione, ma anche di accompagnamento alle scelte o anche di intervento puntuale e circoscritto in situazioni critiche. L'emergente domanda rivolta ad esperti (consulenti matrimoniali, avvocati, psicologi, etc.) perché intervengano in situazioni di crisi personale o di conflitto familiare, di vicinato e sociale lancia una sfida alla capacità delle istituzioni di dare una risposta adeguata ai nuovi bisogni sociali.

Da tutto ciò emerge chiaramente come l'insicurezza delle persone dipenda anche da come le istituzioni (le agenzie di controllo oltre che i servizi alla persona) agiscono: dalla qualità delle relazioni con i cittadini e dalla loro capacità di intervenire adeguatamente rispetto alle loro richieste.



Schema 6 - le non risposte istituzionali. Ns. Elaborazione.

La rapida e sintetica esposizione di questi nodi problematici intende fornire alcuni spunti di riflessione per comprendere l'ampiezza del fenomenoinsicurezza nelle società occidentali, ma anche la sua estrema attualità e quotidianità. Mi sembra altresì interessante soffermarmi brevemente su due tratti caratteristici delle politiche di sicurezza: l'investimento nella risorsa penale e l'enfasi sulla dimensione locale.

A partire dagli anni Settanta negli Stati Uniti e in Gran Bretagna e più tardi in altri Paesi europei industrializzati, la criminalità, fino a poco tempo prima oggetto delle attenzioni di scienziati e professionisti, emerge come argomento di dibattito sociale e politico diffuso, catalizzando paure di vario tipo e diventando il perno attorno a cui si strutturano domande sociali di cambiamento.

Criminalità einsicurezza vengono assunte come criterio per *leggere* e *modificare* la realtà circostante: danno vita a nuove classificazioni, dalle quali scaturiscono nuovi modi di pensare e di agire, nuove forme e nuovi oggetti.

Il caso di *City Walk*, descritto da Davis<sup>17</sup>, è un esempio macroscopico di questa *forza generativa* del discorso sulla paura della criminalità.

È un complesso nei dintorni di Los Angeles, a metà tra il centro commerciale e il parco dei divertimenti, che offre ai visitatori (biglietto d'ingresso 15 dollari) la possibilità di passeggiare in una Los Angeles priva di violenza e criminalità. La paura della criminalità diventa criterio per pensare, progettare e realizzare la vita in comune delle persone, producendo anche un nuovo modo di intendere le relazioni sociali.

Alti tassi di criminalità e diffuse percezioni d'insicurezza sono i "nuovi problemi" che i governi e le agenzie della giustizia penale si trovano ad affrontare, divenendo l'orizzonte pratico per le loro decisioni e pianificazioni. E devono affrontare questi problemi in un momento in cui la sfiducia nel sistema della giustizia penale anche in Italia è alta: non solo per l'eco delle ricerche americane sul *Nothing Works*, che affermano il sostanziale fallimento della riabilitazione dei condannati e della prevenzione generale fondata sulla deterrenza; nemmeno solo per le delegittimazioni continue a cui è sottoposta la magistratura da parte di politici che si legittimano come garanti dell'ordine a discapito dell'apparato giudiziario che quell'ordine dovrebbe garantire; ma soprattutto per un senso di "crisi" della giustizia penale moderna che, sorta come luogo simbolico di contenimento della violenza con l'affermarsi dello stato nazione, oggi sta subendo un processo di frammentazione sotto la spinta di tendenze quali la privatizzazione (come succede in generale per i servizi di *welfare*), la transnazionalizzazione e la localizzazione, questo elemento essenziale per capire il fenomeno dell'insicurezza odierna e che successivamente ci ritorneremo più approfonditamente.

In questo clima, in Italia, per affrontare i "nuovi problemi" di criminalità e insicurezza sembra che ci si sia mossi su un doppio binario: quello dell'investimento sulla risorsa penale e quello dell'enfasi sulla dimensione locale.

Si è investito davvero molto sulla risorsa repressiva statuale: anche se l'ideale riabilitativo e di umanizzazione delle pene ha continuato a vivere nelle riforme della parte generale (da ultimo il D.lg. n. 274/2000 sulle competenze penali del giudice di pace), alla domanda di penalità, che si pretende essere espressione diretta dei cittadini, si è dato risposta attraverso l'introduzione di aumenti di pena o di pene molto elevate per nuovi delitti (Cornelli, 2007).

Non solo: nella contrazione complessiva del sistema penale l'unico settore della spesa pubblica a essere in costante crescita è quello della pubblica sicurezza: il numero di operatori delle forze di polizia statali è aumentato significativamente negli ultimi trent'anni. È in aumento anche il numero delle polizie private, a cui anche il settore pubblico ricorre con sempre maggiore frequenza per la vigilanza di porzioni sempre maggiori di città.

A ciò si aggiunga la tendenza a trasferire alle polizia locale funzioni tradizionalmente affidate alle polizie nazionali (compiti di polizia giudiziaria e, con alcuni limiti, per la verità sempre più sfumati nei grandi centri urbani, di pubblica sicurezza), aumentando nei fatti l'organico delle forze di polizia che si occupano di investigazione di polizia e ordine pubblico sul territorio.

Anche per effetto di questo investimento sulla risorsa repressiva, nel giro di un decennio l'Italia da Paese con un basso tasso di carcerizzazione ha visto aumentare fortemente la propria popolazione detenuta (colpendo soprattutto i marginali, stranieri e tossicodipendenti)<sup>18</sup>, fino a superare i livelli di Francia e Germania e ad avvicinarsi ai tassi di carcerizzazione della Gran Bretagna.

<sup>17</sup> M. Davis la definisce "realtà idealizzata" in Davis M., Milano 1999, *"Geografie della paura"*, Feltrinelli edizioni p. 408.

<sup>18</sup> Ministero degli Interni, Roma 2006, *"Lo stato della Sicurezza in Italia 2005"*, Report del Ministero degli Interni.



Dall'altro lato si è enfatizzato il ruolo dell'ente locale nella gestione delle insicurezze, puntando molto sulle competenze in tema di servizi sociali, interventi urbanistici, politiche sul lavoro e, non ultima, controllo e polizia locale. Questa enfasi è certamente il risultato di una spinta "dal basso", di cittadini che, in epoca di crisi di legittimità degli stati nazionali e di delegittimazione del sistema politico nazionale, ricercano nel Sindaco un interlocutore sufficientemente vicino e quindi in grado di ascoltare e di reagire alle richieste e alle pressioni dei cittadini.

Anche se alla spinta dal basso si dovrebbe affiancare una spinta "dall'alto", delle istituzioni nazionali che, in un'epoca di crisi del *welfare* e di aumento delle insicurezze sociali (quelle derivanti dalla precarietà del mercato del lavoro, dalla crisi del sistema pensionistico, dalla riduzione dei livelli di assistenza a soggetti bisognosi, etc.), enfatizzano il ruolo dell'ente locale nelle politiche di sicurezza, trasferendogli anche nuove competenze (ma non risorse adeguate), con il duplice scopo di ridurre il proprio spazio d'intervento senza creare, almeno sulla carta, "vuoti amministrativi" e di rafforzare l'idea che se qualcosa non va (nei livelli di assistenza come nel controllo del territorio) il Sindaco deve dare una risposta.

Queste considerazioni fanno ritenere che, in una prima approssimazione, i progetti di sicurezza urbana di molti Comuni e Province, pur partendo da buone intenzioni, rischiano di rimanere fatti isolati nel panorama generale in cui i governi investono le risorse pubbliche esclusivamente sulla risorsa penale (tranne poche e marginali eccezioni). La partita per l'affermazione di condizioni di maggiore sicurezza (dei diritti, innanzitutto) va giocata a tutti i livelli e in modo coordinato, evitando di far ricadere sul solo livello locale la "correzione" del segno repressivo delle politiche criminali nazionali.

## 4.2 Le politiche di sicurezza urbana: le diverse teorie ed approcci

Le politiche di sicurezza sono parte delle politiche pubbliche, ed in generale alla sfera della politica. Con questa affermazione si vuole inserire le politiche di sicurezza nel loro specifico quadro di riferimento, cioè quello della politica e della sua relazione con il potere (Melossi, 2002), senza confondere i livelli e i discorsi sulla politica stessa. Nella sfera anglosassone, questa confusione viene evitata distinguendo i termini di *politics* e *policies*, assegnando alla prima espressione un significato della “politica” o del “politico”, cioè l’ambito di lotta per il potere e per la sua conservazione, mentre viene assegnata alla seconda espressione l’idea delle “politiche concrete” (Recasens, 2007), delle attuazioni governative sviluppate in campi specifici, come ad esempio la sicurezza. L’assenza di questa doppia matrice nelle lingue neolatine ha avuto come effetto una errata traduzione dell’espressione *politics/policies* in politiche pubbliche in generale<sup>19</sup>.

In una concezione classica, l’attività o le attività politiche sono vincolate al raggiungimento di determinati fini, partendo da un insieme di strumenti. Per questo, è fondamentale l’esercizio del potere come forza di persuasione. Adottando una tipologia moderna, questo potere si può dividere in tre grandi categorie:

1. il potere economico, articolato nell’organizzazione delle forze produttive attraverso gli strumenti della produzione;
2. il potere ideologico, che gira intorno all’organizzazione del consenso mediante i mezzi di comunicazione di massa;
3. il potere politico, basato nell’organizzazione della coercizione attraverso l’uso esclusivo della forza.

In un modello democratico, si può sostenere che chi esercita il potere politico ha la capacità e l’obbligo di prendere decisioni legittime in un quadro definito da questo modello che deve orientarsi verso il raggiungimento del bene comune, senza separarsi dalle finalità (obiettivi, mete) spazio-temporali proposte da coloro che sono stati eletti e incaricati di governare. L’uso della coercizione legittima, tanto nell’interno dello spazio dominato (mantenimento del controllo) che al suo esterno (mantenimento dell’integrità del territorio) ha la necessità di preservare lo spazio dove si esercita il potere, che nelle nostre società si identificano con lo Stato. In sintesi, possiamo parlare di politica, in termini stretti, come una forma di potere basata sul monopolio della coercizione per il raggiungimento di alcuni fini. Il dibattito sulla legittimità, quello che in questa sede non tratteremo, riguarda le forme dell’organizzazione politica e della programmazione etica. In ogni caso e come è già stato segnalato, si parte dalla presunzione di modelli organizzativi di corte democratica la cui trasformazione ci porta ad analizzare le modifiche che stanno interessando sia la forma statale (globalizzazione, crisi dello stato-nazione, etc.) che la dinamica sociale (crisi dello stato assistenziale, sociale, benefattore, etc.).

Siamo di fronte a una concezione dinamica dei processi, le cui caratteristiche primordiali si basano nell’idea di *prendere decisioni* attraverso il coinvolgimento di organismi pubblici come attori principali in un contesto più generale di politica come sfondo, questo naturalmente resta valido anche per le politiche di sicurezza.

In una prima approssimazione, possiamo allora parlare di politiche pubbliche di sicurezza come politiche pubbliche settoriali, però senza che questo significhi che si possono slegare da altre politiche pubbliche (come ad esempio quelle sociali,

<sup>19</sup> Alcuni autori marcano ancora più tassativamente la differenza tra i due concetti, come ad esempio Johnson che ha proposto una distinzione tra *politica pura*, assimilabile alla programmazione filosofica e *politica applicata*, equiparabile a “governo” o a “scienza politica applicata”. Johnson N., Madrid 1991, *Los límites de la ciencia política*, Tecnos.

sanitarie, urbanistiche, di difesa, di educazione), il cui insieme serve a definire una delle basi della “politica”.

CONCETTI BASE	CORRENTE POLITICA			
	Idealismo di sinistra	Realismo di sinistra	Nuova criminologia Amministrativa	Realismo di destra
Natura umana e ordine sociale	La persona è libera e razionale. L'uguaglianza è lo stato naturale. Le disuguaglianze si hanno per ideologia delle istituzioni. Disuguaglianza e Sfruttamento.	Il crimine è cosa complessa. Ha forma, contesto, traiettoria e localizzazione. Lo crea: vittima, aggressori, controllo formale e informale	La condotta normale e deviata agiscono in prossimità. Il crimine diminuisce all'aumentare delle opportunità.	La famiglia, il lavoro o la legge condizionano i comportamenti.
Cause della Delinquenza	Il crimine è ingigantito dalle Amministrazioni dello Stato	Disuguaglianze relative. Il crimine è una reazione individuale all'ingiustizia sociale	Non sono rilevanti. Molto crimine è opportunistico, predatorio e poco motivato	Tre fattori chiave: struttura della popolazione, benefici e costi, processo di socializzazione.
Conseguenze della delinquenza	Il panico si costruisce per giustificare il controllo	Il crimine è un'altra forma di disuguaglianza. Lo soffrono maggiormente le classi disagiate	Esistono più crimini perché si denuncia di più. Il crimine è un rischio minimo. La paura è il vero problema. La Polizia è poco efficace nella lotta (razionalità limitata), però influisce sulla paura, sulla qualità della vita e nella prevenzione. Bisogna prevenire i fenomeni attraverso criteri attenti costi/efficacia	Il crimine è in aumento. Si posso avere solo miglioramenti marginali con il metodo prova/errore.
Ruolo degli organi di controllo da parte dello Stato	Lo Stato estende il controllo con il pretesto del crimine	Costruire giustizia sociale come forma di mantenimento dell'ordine	Ruolo più rilevante rispetto alla Polizia. E' utile privatizzare il controllo.	Mantenere l'ordine come forma per incidere sui crimini. Prima l'ordine dopo la legge. Il disordine crea più disordine e paura. L'ordine fomenta il tessuto ed il controllo sociale.
Ruolo delle popolazioni	Bisogna restituire il controllo alla comunità	Occupa un ruolo fondamentale nel controllo formale ed informale		La popolazione produce controllo reale ed effettivo.
Diagnostica della crescita dei crimini	Il controllo è funzionale al sistema	Le disuguaglianze sono cause di crimini e della conseguente crescita	Esistono più crimini perché si denuncia di più.	Si hanno più crimini per un eccesso di individualismo.
Corrente teorica di riferimento	Teoria dell'etichettamento Teoria del controllo sociale	Teoria della subcultura	Teoria del controllo (politiche giudiziarie e di ordine Pubblico)	Neo-positivismo Teoria "Broken Windows"
Autori rappresentativi	H. Becker, T. Hirschi	F. P. Williams, J. Lea	R. Clarke, H. Goldstein	G.L. Kelling e J.Q. Wilson

Tab. 6 - un quadro di sintesi tra concetti base, corrente politica ed autori rappresentativi per inquadrare lo sviluppo delle politiche di sicurezza. Ns. Elaborazione.

I valori e i limiti di tali politiche di sicurezza devono essere determinati preventivamente rivelandosi già come scelte politiche non neutrali, implicando determinati meccanismi di potere e di controllo e prefigurando le modalità per il loro utilizzo. In effetti, non è la stessa cosa definire le politiche di sicurezza come qualcosa limitato alla relazione tra polizia e cittadinanza di fronte ai fenomeni della criminalità che definirla come l'integrazione di una politica di polizia, una politica giuridica e una politica penitenziaria, o ancora incorporata all'idea di un sistema di giustizia criminale integrato, o ancora relazionata con la sicurezza pubblica definita come “un insieme di attuazioni pubbliche da realizzarsi in un determinato periodo, in un determinato ambito e con determinati mezzi per raggiungere livelli crescenti di sicurezza pubblica che soddisfino, sotto ai criteri di efficienza e di qualità, la crescita e diversa domanda dei cittadini in questa materia”<sup>20</sup>. E' anche utile pensarle come un complesso sofisticato di politiche pubbliche orientate a garantire l'integrità dei cittadini e la preservazione legittima dei propri beni con l'obiettivo di permettere il libero esercizio dei diritti e delle libertà considerate come tali in una determinata società (Pitch, 2005).

Da quest'ultimo punto di vista si può proporre una definizione condivisibile proposta da C. Braccesi:

*“per politiche pubbliche di sicurezza si possono intendere come un insieme di iniziative e decisioni basate in una lettura interpretativa della realtà, mediante il quale coloro che esercitano il potere politico tentano di indirizzare le attività e le risorse degli organismi e delle istituzioni dediti a garantire l'integrità dei cittadini e la legittima preservazione dei propri beni con la finalità di trasformare la realtà in funzione ed in accordo con le proprie finalità”<sup>21</sup>.*

<sup>20</sup> Recasens Brunet A., Barcelona 2007, “La seguridad y sus politacas”, Atelier de Libros Juridicos, p. 150.

<sup>21</sup> Braccesi C., Bologna 2004, “Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana”, in R. Selmini (a cura di) “La sicurezza Urbana”, Il Mulino, p. 87.

Questa definizione richiede naturalmente uno sviluppo che permetta di spiegare tutte le sue componenti, per questo cercheremo di scomporla:

- *un insieme di iniziative e decisioni basate in una lettura interpretativa della realtà:*
  - le iniziative e decisioni possono essere tanto attive che passive. Cioè, bisogna anche pensare alla decisione di “non fare”. In ogni caso, è abbastanza problematico visto che la realtà si prospetta come qualcosa di dinamico ed in continuo cambiamento, specialmente nelle società complesse.
  - Il concetto di “realtà” richiede un’interpretazione specifica. Partendo dal fatto che tutta la realtà è costruita, la sua conoscenza può provenire solo da un’interpretazione della stessa. Per questo sono essenziali due premesse:
    - a) accettare l’idea di costruzione sociale della realtà (Wacquant, 2000), ovvero quella che è composta da fenomeni con caratteristiche specifiche;
    - b) l’interpretazione della stessa da parte di coloro che devono prendere decisioni ed iniziative. Tutti coloro che assumono iniziative e decisioni si basano nella lettura della realtà che lo stesso realizza, mediante un’interpretazione derivante dalla propria esperienza. In poche parole non si può avere una lettura della realtà che non sia interpretativa.
- *Mediante il quale coloro che esercitano il potere politico tentano di indirizzare le attività e le risorse degli organismi e delle istituzioni dediti a garantire l’integrità dei cittadini e la legittima preservazione dei propri beni.*
  - In un modello democratico bisogna capire che chi esercita il potere politico, indipendentemente dal fatto che rappresenta una parte della società e degli interessi della stessa, lo fa da una posizione di difesa dell’interesse pubblico.
  - Per attuare le politiche, derivate dalle proposte elettorali, gli attori politici contano con organismi ed istituzioni consistenti e definiti<sup>22</sup>, e con la partecipazione di diversi attori sociali che dispongono di risorse specifiche e definite. Il corretto adeguamento delle finalità e degli obiettivi determinerà in buona parte l’esito o il fracasso delle politiche di sicurezza.
- *Con la finalità di trasformare la realtà:*
  - non esiste nessuna politica che non introduca un cambiamento della realtà. E’ ovvio che tutta la trasformazione sarà “materiale per i *media*” da parte di coloro che esercitano il potere, però quello che è impossibile e la non trasformazione visto che può produrre solo entropia e morte del sistema (Braccesi, 2004). La vera politica è quella che pretende cambiare con la volontà di migliorare, mentre una politica disegnata ed attuata sapendo che peggiora la situazione, non sarebbe né etica né tantomeno legittima in un modello organizzativo democratico.

<sup>22</sup> Tali organismi possono essere governativi o non, cooperanti esterni, organizzazioni civili, etc. come vedremo più avanti, la partecipazione di questi attori si rivela al momento come un elemento determinante per la corretta applicazione e l’esito delle politiche pubbliche.

- Se tutta la politica deve essere dinamica non bisogna focalizzarla in un posizionamento "a rimorchio" degli eventuali successi. In questo caso quello che si produce non sono politiche ma false politiche.
  - Le vere politiche di sicurezza hanno come oggetto la trasformazione della realtà partendo da una certa prospettiva, trattando di evitare che il problema rilevato arrivi ad espandersi. Devono operare in modo da raggiungere e mantenere livelli di sicurezza sopportabili (sostenibili) per la società dove si sviluppano<sup>23</sup>.
- *In funzione ed in accordo con le proprie finalità:*
    - Il fine può essere parte dello sviluppo di un progetto (può costituire un progetto stesso) o essere un prodotto di una mera reazione puntuale ad un evento (Recasens, 2007), ad un contesto sia interno che esterno; ovviamente in funzione della sua considerazione varia sostanzialmente anche il concetto e la definizione politica. Nel primo caso siamo di fronte ad un modello classico di politica, mentre nel secondo possiamo trovarci di fronte ad una politica concreta, prodotto della necessità di dare risposte a circostanze specifiche o può trattarsi di una semplice reazione intuitiva che non costituisce una vera politica visto che nella realtà l'intuizione si trova solo nella fase di rilevamento delle problematiche. Anche se il disegno e l'attuazione di politiche di sicurezza trasformatrici richiedono un processo di elaborazione specifico che passano forzosamente attraverso la ricerca e la valutazione.

Nel quadro generale delle politiche di sicurezza compaiono almeno tre modelli base (Cornelli, 2007): quello delle politiche di sicurezza partecipata, proprie di un contesto democratico dove si rispettano determinate regole sia nella propria definizione che nella propria applicazione; quello delle politiche di sicurezza prescrittive, tipiche dei modelli autoritari dove prevale una determinata visione della realtà e della sua trasformazione tipicamente coercitiva; e infine il modello delle pseudo politiche di sicurezza che, come vedremo, pretendono creare ostentazione e non possono essere analizzate come vere politiche.

Bisogna allora chiedersi qual è la differenza determinante tra le politiche di sicurezza partecipate e quelle prescrittive. Una possibile risposta consiste nell'affermare che le politiche di sicurezza partecipative sono indirizzate al raggiungimento (e possono solo funzionare effettivamente se si raggiunge) della fiducia (per intenderci la partecipazione) dei cittadini, mentre le politiche di sicurezza prescrittive sono orientate verso l'adesione incondizionata e remissiva dei cittadini alle stesse. Naturalmente i meccanismi sono diversi ed i risultati anche, infatti come viene indicato da Nelken<sup>24</sup> *"la modalità con cui si ottiene (o non si ottiene) la fiducia dei cittadini illustra con particolare chiarezza la modalità della distribuzione e del mantenimento del potere delle autorità nella società"*.

In definitiva, nelle politiche di sicurezza partecipative quello che è in gioco è la fiducia dei cittadini, questo ci porta alla necessità di sapere in che modo i poteri pubblici sono capaci di generare detta fiducia<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Il concetto di sostenibilità è qui utilizzato non come una accettazione ed integrazione della criminalità come un fattore in più dell'economia come viene difeso nelle posizioni neoliberali, ma come una constatazione dell'esistenza di determinati limiti di tolleranza. Per ulteriori approfondimenti si veda Douglas M., Bologna 1998, *"Purezza e pericolo"*, Il Mulino.

<sup>24</sup> Nelken D., Roma 2002, *"I confini mutevoli della criminalità"*, in *"Dei Delitti e delle Pene"*, monografia di *"Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa"* n. 1-2-3, pp. 75-100.

<sup>25</sup> T. Pich, in *"Sono possibili politiche democratiche di sicurezza"*, in *"Rassegna Italiana di Sociologia XLII, n. 1"* pp. 137-158, sottolinea la grande difficoltà della politica di generare fiducia, mettendo in discussione l'esistenza delle politiche definite di *"sicurezza"* (tesi che condivido pienamente) che non siano di tipo autoritario-

Bisogna inoltre sottolineare che la fiducia deve svilupparsi in un contesto di crescente incremento della complessità (Recasens, 2007), che si erge a caratteristica determinante dell'attuale modello sociale. Questo modello si trova immerso in un processo di globalizzazione/mondializzazione che, come segnalano diversi autori, ipotizza l'assunzione di rischi specifici.

Così infatti per Habermans<sup>26</sup>, la mondializzazione ci rivela *“la limitazione del nostro scenario sociale ed i rischi che assumiamo in comune e nel destino delle comunità”*. Raggiungere la fiducia come condizione essenziale in uno stato di convivenza è quello che Rodriguez<sup>27</sup> definisce *“scenari dell'incertezza”*, che richiede da un lato trattare di definire e conoscere gli elementi che possono rompere questa fiducia, mentre dall'altro disporre degli strumenti adeguati per mantenerla. Senza dimenticare che la fiducia deve generarsi essenzialmente quando una politica di sicurezza si genera e si informa la cittadinanza della sua esistenza. Questo risulta importante perché la fiducia e la credibilità di una politica in generale non viene stabilita nel momento della sua messa in campo ma nel momento che viene proposta.

Bauman prospetta uno scenario dove la percezione di insicurezza è il prodotto della crisi della *“fase solida”*<sup>28</sup> della modernità, dove si evidenzia sia il fallimento della sfera istituzionale-assistenziale che della solidarietà sociale. Conseguenza di ciò è la crisi di fiducia che si traduce in fragilità e vulnerabilità *“vivere in una Risikogesellschaft (società del rischio, termine coniato da Ulrik Beck) possiamo dire, nell'esperienza personale si ripercuote nella forma della Risikoleben (rischio di vita)”*<sup>29</sup>. Questo favorisce l'incremento di un individualismo che cerca rifugio negli spazi chiusi e, per tanto, in meccanismi di inclusione/espulsione dei collettivi considerati *“pericolosi”*.

Si tende così a creare spazi chiusi capaci di mantenere lontano gli indesiderati, di generare fortezze sia per le abitazioni che per gli spazi-città, rendendo più forte allo stesso tempo le nostre paure *“coloro che possono permetterselo si mettono al sicuro dai visibili o invisibili, dai presenti o presunti, dai noti o gli ignoti, proteggendosi attraverso muri, riempiendo di telecamere le strade di accesso alle abitazioni, contrattando guardie private, vestendo indumenti di auto protezione o realizzando corsi di arti marziali”*<sup>30</sup>. In ogni caso, questi comportamenti mostrano una realtà sfiduciata e piena di paure, aprendo ad ulteriori azioni difensive che produrranno, senza alcun dubbio, gli stessi effetti. Bauman è pessimista quando considera che *“indipendentemente da come viene definita la propria preoccupazione, quello che realmente disturba gli individui è il rischio innato alla libertà; quello che si desidera è la libertà libera da rischi”*<sup>31</sup>. Il problema è che la libertà e il rischio aumentano o diminuiscono solo contemporaneamente che, di conseguenza, non portano alla risoluzione del problema dell'individuo moderno facendolo diventare qualcosa di impossibile.

Dal suo punto di vista Beck sottolinea che uno dei grandi cambiamenti e trasformazioni che hanno interessato la società moderna è avvenuto con l'evoluzione della nozione di rischio<sup>32</sup>.

---

impositivo o repressivo, basate essenzialmente su una retorica securitaria artefice di disuguaglianze e discriminazioni.

<sup>26</sup> Habermans J., Roma 1998, *“La nuova oscurità. Crisi dello Stato sociale ed esaurimento delle utopie”*, Edizioni Lavoro.

<sup>27</sup> Rodriguez J.A., *“La seguridad publica y las politicas de ordenacion del territorio y urbanismo”*, in *“Revista de Documentacion”* n. 14, pp. 33-52.

<sup>28</sup> Bauman Z., Bari 2008, *“Paura Liquida”*, Laterza Editore.

<sup>29</sup> Ibidem p. 236.

<sup>30</sup> Bauman Z., Milano 2005, *“Fiducia e paura nelle città”*, Bruno Mondadori Editore, pp. 42-43.

<sup>31</sup> Bauman Z., Bari 2008, *“Paura Liquida”*, Laterza Editore, p. 237.

<sup>32</sup> Beck U., in *Risikogesellschaft*, tr. inglese, *Risk Society. Towards a New Modernity* 1994, ci spiega come *“i rischi e i pericoli di oggi si differenziano essenzialmente da quelli del Medioevo per la globalità della sua minaccia e per le cause moderna. Sono i rischi della modernizzazione. Sono il prodotto globale della macchina del progresso industriale e si acutizzano sistematicamente con il suo ulteriore sviluppo”*.

In termini moderni, infatti, il rischio è in relazione con la magnitudine del pericolo (Beck, 2000), in modo che una situazione diventa più pericolosa nella misura che non si può assicurare, ovvero prevenire/prevedere: *"è proprio questo il punto in cui per le compagnie di assicurazione diventa troppo grande, o incalcolabile, il rischio economico che di fatto supera velocemente il limite che li separa dai rischi "calcolabili"*<sup>33</sup>, è proprio questo che Beck definisce "società del rischio".

La nozione di rischio sociale presenta una serie di caratteristiche che lo rendono particolarmente attrattivo per le istituzioni pubbliche. In primo luogo permette di vincolare a sé le scienze naturali, tecniche e sociali, in modo da poter essere applicata a fenomeni totalmente diversi; in secondo luogo, permette di trasformare conseguenze che inizialmente colpiscono gli individui a *rischio* riguardanti alcuni settori della popolazione e in terzo luogo, permettono di evitare il conflitto giuridico indipendentemente dalla questione della responsabilità soggettiva o della colpevolezza oggettiva (Recasens, 2007).

Partendo dall'approccio dell'antropologia sociale, M. Douglas sottolinea la relazione tra rischio e la sua accettabilità sociale in elemento essenziale risulta essere il concetto di cultura. L'autrice sostiene che *"gli individui sono disponibili ad accettare dei rischi a partire all'adesione ad una determinata forma di società"*<sup>34</sup>. Senza considerare la pressione culturale non si può analizzare il rischio *"la questione dei livelli di accettabilità del rischio forma parte della questione dei livelli accettabili di vita e dei livelli accettabili di moralità e decenza e non si può parlare seriamente di forme di rischio mentre non si considera il lavoro di analisi del sistema culturale dove si sono formati gli altri livelli"*<sup>35</sup>. Per Castel, lo Stato sociale (considerato dall'autore come "un immenso sicuro"), occupa una posizione centrale nella protezione dai rischi *"lo Stato nella sua dinamica sociale opera essenzialmente come riduttore di rischi sociali"*<sup>36</sup>. In una società ugualitaria, senza differenze e gerarchie, tutti dispongono di un fondo comune di risorse e di diritti, lo Stato rappresenta l'elemento protettore e garante dei diritti sociali che danno la possibilità di mettere in pratica i diritti civili e politici.

Per questo *"la funzione essenziale dello Stato nella società salariale è, senza alcun dubbio, quello di riuscire ad arrestare l'insicurezza sociale, operando proprio come riduttore di rischi sociali"*<sup>37</sup>. Castel, in questo modo, introduce un elemento politico chiave di fronte alla non attenta valutazione operata dai precedenti autori che volutamente (o considerandolo già sepolto) non si sono adeguatamente pronunciati sul ruolo dello Stato sociale.

Giddens, al contrario, considera che in qualsiasi situazione di rischio esiste pericolo, questo fa sì che risulti rilevante al momento della sua definizione. Però se il rischio suppone il pericolo questo non implica che esiste il riconoscimento dello stesso. Se è costante di conseguenza è anche accettabile/calcolabile, entrando nel campo della conoscenza teorica definita debole (Giddens, 1994)<sup>38</sup>.

La sicurezza consiste proprio nel contrapporsi al pericolo mediante la ricerca di un equilibrio tra affidabilità e rischio accettabile; per affidabilità si intende proprio come la ricerca di fiducia in una persona o in un sistema basandosi essenzialmente nella cosiddetta fiducia diretta<sup>39</sup>.

<sup>33</sup> Beck U., Trieste 2003, *"La società globale del rischio"*, Asterios Editore, pp. 22-23.

<sup>34</sup> Douglas M., Milano 1991, *"Come percepiamo il pericolo. Antropologia del rischio"*, Feltrinelli, p. 15.

<sup>35</sup> Ibidem p. 127.

<sup>36</sup> Castel R., Torino 2004, *"L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?"*, ed. Einaudi, p. 32.

<sup>37</sup> Ibidem p. 35.

<sup>38</sup> Giddens A., Stanford 1990, *The Consequences of Modernity*, UP; tr. it. Bologna 1994, *"Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo"*, Il Mulino, pp. 42-44.

<sup>39</sup> Ancora Giddens, per definire i "sistemi astratti" ci parla dell'interlocuzione quale elemento proprio della società attuale, incapace di gestire le relazioni "faccia a faccia". In Giddens A., Stanford 1990, *The Consequences of Modernity*, UP; tr. it. Bologna 1994, *"Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo"*, Il Mulino, pp. 97-99.

In sintesi, possiamo affermare che, il rischio resta delimitato all'affidabilità che aumenta attraverso la conoscenza dell'ambiente, in modo che al crescere della conoscenza induttiva corrisponde un minor rischio a cui corrisponde una maggiore capacità di affidabilità<sup>40</sup>. Altresì, bisogna precisare che *“la naturalezza delle istituzioni moderne è profondamente legata ai meccanismi di affidabilità nei sistemi astratti, specialmente per quello che riguarda l'affidabilità dei sistemi esperti”*<sup>41</sup>.

Di questi autori, ed in particolare per Giddens, si evidenzia una intima relazione tra rischio e pericolo, visto che il pericolo rappresenta quella possibilità che succeda qualcosa di pregiudiziale e non desiderato (Selmini, 2004), con il risultato di trovarci (involontariamente) o esserci trovati (con un determinato grado di volontarietà) in una circostanza ricorrente (Recasens, 2007). Di fronte a questa situazione si ha una reazione che si fonda da una affrettata valutazione del rischio inteso come in funzione di una avvenuta situazione di pericolo<sup>42</sup>.

Salvando i diversi approcci teorici e la terminologia utilizzata, bisogna sostenere che nel nostro modello sociale la sicurezza rappresenta l'elemento centrale ed è strettamente collegato ai concetti come la fiducia e l'affidabilità; inoltre rappresenta lo strumento capace di ridurre l'incertezza e di scongiurare il rischio/pericolo<sup>43</sup>.

Una buona politica di sicurezza partecipativa sarà proprio quella capace di mantenere lo *status* di convivenza (sicurezza pubblica), garantendo proprio la sicurezza urbana attraverso meccanismi che generano fiducia, riducano l'incertezza ed evitino il più possibile il pericolo mediante la ricerca di un giusto equilibrio tra fiducia e rischio accettabile in un determinato contesto sociale.

Ed è qui che appare l'elemento fondamentale, segnalato proprio da Castel<sup>44</sup>: il ruolo che si deve configurare allo Stato nella sua struttura. Il fallimento dello Stato come tutore del benessere pone in evidenza l'incapacità dello stesso di sopperire alle necessità integrali di sicurezza (Recasens, 2007), che comporta una disintegrazione della fiducia e dell'affidabilità da parte dei cittadini. Questo è proprio quello che obbliga a ripensare i limiti e le caratteristiche dei pericoli e dei rischi, in poche parole della sicurezza. Lo Stato sociale non appare in condizione di garantire sicurezza mediante le strutture o gli apparati di cui è dotato; altresì, non è nemmeno capace di conformare adeguatamente una definizione/normativa univoca. Da adito all'incorporamento sempre più diffuso di attori pubblici e/o privati che tentano di occupare questo spazio (ruolo) e che non possono essere ignorati nel momento in cui si parla di sicurezza e di politiche di sicurezza. Le politiche pubbliche, in generale, non possono promettere fiducia alle società moderne, perché non sono in condizione di garantire in valore assoluto, la sicurezza<sup>45</sup>; farlo, sarebbe una chiara dimostrazione di irresponsabilità e di demagogia. Quello che devono garantire è la fiducia nelle istituzioni, affinché il cittadino possa disporre di un numero sufficiente di elementi

<sup>40</sup> Ibidem, pp. 42-44.

<sup>41</sup> Ibidem, p. 84.

<sup>42</sup> Utilizzo la nozione di rischio come una mera possibilità di produrre un esito pregiudiziale non desiderato senza avallare la tesi catastrofista sull'esistenza di nuovi o inevitabili rischi che colpiscono fatalmente la nostra società. In questo senso, anche Castel (2003), sostiene che *“se il termine società del rischio”* è una utile identificazione da parte dei criminologi (termine usato con familiarità), possiede in sé in ogni caso dei pericoli. In effetti, se non sarebbe così, non sarebbe conveniente utilizzarlo perché porterebbe ad una duplice lettura che vede l'insieme delle società orientate verso il rischio e la sua gestione e che i cittadini sarebbero subordinati a questo regime, avallando completamente le tesi di U. Beck.

<sup>43</sup> Per una visione generale sulla relazione tra rischio e sicurezza rispetto al fenomeno criminale esistono diversi autori che trattano l'argomento e che qui ci limitiamo solo a citare, tra gli altri: Coser (1982), O'Malley (1988), Gambetta (1989), Ericson e Haggerty (1997) e Hope e Sparks (2000).

<sup>44</sup> Castel R., Torino 2004, *“L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?”*, ed. Einaudi, pp. 23-39.

<sup>45</sup> Come ci indica sempre Castel (2004), la svalutazione contemporanea della nozione di rischio *“alimenta una smisurata domanda di sicurezza e dissolve di fatto la possibilità di essere protetti....nessun programma di protezione è suscettibile di proporsi l'obiettivo di securizzare il futuro fino al punto in cui si hanno sempre più incertezze e pericoli”*.



di conoscenza in grado di calcolare i rischi, che proprio tra le sue variabili, un ruolo primordiale è quello della fiducia delle/nelle istituzioni.

L'ultimo punto trattato è quello che precedentemente abbiamo già definito come *pseudo* politiche. Risulta importante segnalare la necessità di saperle riconoscere proprio per evitare di cadere in equivoco. Infatti, bisogna distinguere tra quelle proposte che possono effettivamente essere considerate come politiche di sicurezza da quelle che abbiamo definito *pseudo*, che occultano realtà distinte. Una politica strutturata su di una decisione basata sulla conoscenza corretta delle precondizioni di implementazione e con la volontà di essere portata a termine può effettivamente essere considerata come una *vera* politica, mentre, al contrario, una politica basata sulle precondizioni di implementazione ma senza volontà di essere portata a termine costituisce una politica cosiddetta simbolica<sup>46</sup>. Nel caso di pseudo politiche (Baldi, 2002), bisogna parlare di falsità: *"la falsità delle pseudo politiche non deriva dalla volontà dei decisori pubblici ma dalla mancanza delle conoscenze necessarie per procedere alla propria implementazione"*<sup>47</sup>. In cambio, le politiche simboliche si fondano nella conoscenza delle precondizioni e cercano di raggiungere risultati in tempi medio-brevi che posseggono, come requisito fondamentale, il raggiungimento del consenso politico. In questi casi il risultato cercato non è quello sperato da parte delle politica, ma questo è l'elemento necessario capace di generare consenso o di ottenere un equilibrio necessario al raggiungimento del fine sperato.

Quello che emerge da queste pagine e che lo sviluppo delle politiche di sicurezza ha bisogno di seguire un determinato percorso, rispettare determinate regole affinché si possa continuare a parlare di politiche. In assenza di queste possono apparire azioni o processi che possono essere qualificati proprio come pseudo politiche.

In generale, le *pseudo* politiche si formano attraverso meccanismi populistici il cui obiettivo non consiste solo nelle trasformazioni delle realtà, ma anche in regolare lo sfruttamento di determinate persone o collettivi, sentimenti, paure e reazioni sociali.<sup>48</sup> In poche parole, di strumentalizzare i meccanismi democratici di soluzione dei conflitti partendo dalla generalizzazione degli stessi con l'obiettivo di ottenere grandi consensi in alcune fasce della società desiderose di credere. In definitiva, governi che avrebbero dovuto realizzare un lavoro di analisi e di studio della realtà e delle sue trasformazioni attraverso politiche di sicurezza ben pianificate e strutturate, si vedono, in cambio, sorpresi da una pressione costante da parte della cittadinanza (che in talune occasioni diventa anche forte) animata in modo particolare dai *media*.

Una situazione frequente quando esiste una carenza di vere politiche di sicurezza dove, come abbiamo già segnalato, si improvvisano pseudo politiche che spesso (e con evidente mancanza di logica) terminano in dinamiche corporative. Il margine di attuazione e di decisione politica da parte dei governi in queste situazioni può restare compromesso e limitato, proprio quello che bisogna evitare in materia di politiche pubbliche di sicurezza.

<sup>46</sup> Baldi B., Roma 2002, voce *"Politica simbolica"*, in Capano G., Giuliani M., (a cura di) *"Dizionario delle Politiche Pubbliche"*, Carocci Editore, pp. 336-341.

<sup>47</sup> Ibidem, p. 337.

<sup>48</sup> J. Courbet ci parla di *"tradizionali politiche di sicurezza; le quali, lontano dalle fonti dei disastri e delle violenze, ovvero dai rischi e dai conflitti, non gli resta che legittimare l'insicurezza pubblica richiesta dalla progressione degli affari globali e frenare la contestazione politica del costo dell'insostenibilità degli stessi, parlando di sicurezza umana, dello sfruttamento della sicurezza pubblica come strumento, indubbiamente illegittimo, di appropriazione di risorse e di potere"*, in Courbet J., Barcelona 2003, *"Una seguridad ilusoria"*, Working Papers, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona, n. 214, pp. 29-30.

### 4.3 La *glocalizzazione*<sup>49</sup> della sicurezza

#### *Globalizzazione*

La precipitosa transizione dal comunismo al capitalismo nei paesi dell'ex Unione Sovietica, ha facilitato la pratica della sparizione dei meccanismi pubblici di controllo dell'economia e, di conseguenza, l'apparizione di una economia *criminale*<sup>50</sup> basata sulla depredazione massiva ed impune delle risorse energetiche, di industrie produttive, di beni dello Stato come pure delle armi convenzionali, chimiche e nucleari da parte di reti di organizzazione criminali.

Questa esplosione del crimine organizzato, negli anni ottanta, non costituisce un fenomeno a livello locale; al contrario, infatti ai principi degli anni novanta, si può parlare di quello che Castells (2001) definisce *Crimine Organizzato Globale*. Questa nuova configurazione in rete permette alle mafie tradizionali di convertirsi in attori emergenti del nuovo ordine mondiale. Frutto di questa visione strategica, i principali mercati criminali (in particolare quello della droga, delle armi e delle tratte di immigrati) sperimentano una crescita smisurata. Le stime più prudenti<sup>51</sup> situavano il totale delle somme dei mercati criminali del *Crimine Organizzato Globale* in una quantità non inferiore a circa 800.000 milioni di USD annuali, pari a circa il 15% del totale del commercio mondiale.

In questo nuovo scenario globale, l'enorme capacità di mediazione sia in economia che in politica mostrata dalle reti flessibili criminali (Courbet, 2005), fa apparire le nuove mafie ben diverse da quelle che storicamente fondavano la propria attività su strumenti come la coercizione, la corruzione, il riciclaggio. Attualmente l'equivalente del riciclaggio è una sofisticata rete finanziaria che permette attraverso l'uso di nuove tecnologie di informazione e di comunicazione, il movimento di svariati capitali in pieno anonimato attraverso i paradisi fiscali.

Se ben risulta sempre più complicato distinguere l'economia legale da quella criminale, nemmeno è più semplice misurare il livello di interferenza del *Crimine Organizzato Globale* negli ambiti critici della governabilità di diversi Stati. Senza rinunciare alle tradizionali procedure *artigianali* di coercizione o di corruzione puntuale di determinati funzionari, la nuova mafia globale sviluppa sistemi *industriali* che le permettono di "acquisire" organismi pubblici al completo e, in alcuni casi, di implementare strategie di interferenza nei processi di formazione dell'informazione alla opinione pubblica (attraverso l'acquisto di proprietà dei *media*) così come nella governabilità (specialmente mediante la diffusione, in particolare nei paesi europei nell'ultima decade, della "politica dello scandalo").

L'incoscienza generalizzata (Beck, 2003), non solo tra l'élite della politica ma anche nella società, della minaccia che ipotizza il *Crimine Organizzato Globale* contrasta con il panico a scala mondiale che è stato capace di provocare l'avvento *spettacolare* del terrorismo transazionale, frutto della differenza cruciale tra *l'invisibilità* sociale delle reti globali del crimine e la straordinaria *visibilità* che hanno raggiunto nell'era dell'informazione le audaci azioni terroristiche.

<sup>49</sup> *Glocalizzazione*, un termine utilizzato da Beck (1998) e Bauman (2001), ripreso da Robertson (1995) per segnalare la realtà di uno Stato-Nazione in fase di esplosione/implosione. Se lo spazio Stato-Nazione si rivela troppo piccolo di fronte ai nuovi flussi sociali, economici e tecnologici, si mostra in cambio troppo grande per gestire o rappresentare la crescente diversificazione e diversità, lasciando così uno spazio emergente in ambito locale (Borja, Castells 2004).

<sup>50</sup> A metà degli anni novanta le stime più prudenti calcolavano l'infiltrazione mafiosa nel sistema bancario russo tra il 60% e 80%. In Castells M., Madrid 2001, "La conexión perversa: la economía criminal global", in "La era de la información. Vol. 3: Fin de milenio", Alianza Editorial, pp. 199-243.

<sup>51</sup> La Conferenza del 1994 delle Nazioni Unite sul Crimine Organizzato Globale stimò che il traffico globale di droga in circa 500.000 milioni USD annuali; cioè maggiore del commercio mondiale di petrolio. Il Centro Nazionale di Informazione Strategica dal suo lato, aumentava le stime passandole a circa un miliardo di USD, equivalente alla programmazione economica degli Stati Uniti nel 1993. Ibidem p. 202.

Non solo nella sfera statale ma anche nei mezzi di comunicazione e nell'opinione pubblica si riflette chiaramente la "priorità" acquisita dalla lotta al terrorismo a discapito di quella contro il crimine organizzato a scala globale. Con questo, visto che l'esito del crimine organizzato si basa proprio sulla discrezione (legge del silenzio) e il l'esito del terrorismo sulla massima pubblicità (diffusione del terrore), si può sostenere paradossalmente che entrambi sono sul punto di, in termini strategici, raggiungere i rispettivi propositi.

### *Localizzazione*

Lo Stato-nazione non solo viene messo in discussione per il suo monopolio sulla sicurezza pubblica quindi anche a livello europeo (lotta alla criminalità organizzata globale), ma anche all'interno dello stato stesso (il livello intermedio) dovuto al fenomeno dell'insicurezza pubblica associata frequentemente alla delinquenza che ossessiona le società europee negli ultimi venti anni.

Risulta utile insistere sul fatto che ci troviamo di fronte a due fenomeni con caratteristiche molto diverse: la *delinquenza* e l'*insicurezza urbana*. Questa distinzione risulta determinante proprio nel momento in cui bisogna stabilire diagnosi precise per trovare soluzioni idonee e per studiare strategie adeguate ad ogni situazione attraverso la attenta distinzione tra: *politiche di prevenzione (repressione)* per far fronte al fenomeno della delinquenza e *politiche di sicurezza* per cercare di diminuire le sensazioni (percezioni) di insicurezza e, la cosa più frequente e comune nei paesi europei, *le politiche integrate di sicurezza*<sup>52</sup>. Conviene mantenere ben presente questa distinzione proprio per cercare di distinguere in modo adeguato e con finalità utili alla riduzione delle occasioni, per evitare manipolazioni sia politiche e soprattutto economiche, del fenomeno dell'insicurezza. Parlando di delinquenza, inevitabilmente incorriamo in una generalizzazione poco illuminante. Appare evidente che bisogna distinguere chiaramente tra le tipologie dei reati: non esiste connessione tra omicidi e furti di auto. Ne nelle *cause* che li generano, ne tantomeno negli *effetti* che ne derivano e, pertanto nemmeno nelle corrispondenti strategie di prevenzione (situazionale<sup>53</sup> o sociale<sup>54</sup>). Al ridurre la totalità delle violenze sociali all'unica categoria *delinquenza*, si è commesso l'errore di continuare a confidare sostanziosamente in azioni protettive attraverso azioni simboliche (Courbet, 2005), come quelle ad esempio della *protezione mediante la repressione* che, allo stesso tempo, ci ha risolto l'incomodo lavoro di analisi delle cause che generano i diversi conflitti.

<sup>52</sup> Durante gli anni 90, alcuni paesi come l'Inghilterra, i Paesi Bassi e Francia, che durante il decennio anteriore avevano avuto un ruolo importante nell'elaborazione di politiche di prevenzione, continuarono influenzando lo sviluppo di politiche di prevenzione e di sicurezza (ispirate prevalentemente al comunitarismo americano) nei diversi paesi europei. Questo modello dominante, che si caratterizzava per una politica pubblica che privilegiava la prevenzione della vittimizzazione mediante strumenti tecnologici e situazionali, non ha potuto contenere l'aumento della micro e media delinquenza a livello locale e nemmeno diminuire le sensazioni di insicurezza. I governi di alcuni paesi europei (Austria, Belgio e Italia), forti di schieramenti con partiti politici di destra, hanno sviluppato (anche negli anni 90) delle politiche maggiormente securitarie.

<sup>53</sup> Le strategie di prevenzione tecnologica e situazione, sviluppatesi in Inghilterra negli anni 80, sotto il governo conservatore di M. Thatcher, si basano sulla dissuasione dei delinquenti nel loro intenzioni aumentato la presenza di ostacoli (videosorveglianza, codici digitali, spazi iperprotetti, etc.), argomento già trattato nei precedenti capitoli.

<sup>54</sup> Le strategie di prevenzione sociale, promosse dei governi socialdemocratici negli anni 80 soprattutto in Francia, Paesi Bassi, Belgio e nella città di Barcellona e Bologna; i destinatari di questi programmi sono prevalentemente gli autori potenziali degli atti delittuosi, ma anche comportamenti incivili (termine che designa il vandalismo, le "cattive forme", i comportamenti provocatori), che non sono sanzionati dalla legge ma che contribuiscono a nutrire la sensazione di insicurezza. Questo concetto di prevenzione viene incluso nelle azioni di animazione sociale e culturale dirette a migliorare globalmente le condizioni di vita di un quartiere con la speranza di intervenire indirettamente sulla delinquenza, argomento già ampiamente argomentato nei precedenti capitoli.

In definitiva se da un lato abbiamo la scarsa affidabilità degli strumenti disponibili per misurare la delinquenza e comparare gli indicatori delittuosi di diversi paesi europei (in particolare per l'Italia) e dall'altro registriamo un uso inadeguato e incluso irregolare di indicatori che travisano la realtà (ad esempio le statistiche di polizia), non dovrebbero solo essere considerati come una semplice inadeguatezza metodologica ma come un problema politico di primo ordine.

Da posizioni politiche conservatrici, ad esempio si preferisce enfatizzare sulla relazione tra *causa* (aumento della delinquenza) ed *effetto* (conseguente insicurezza) che, in determinate circostanze, vincola ambedue i fenomeni. Analogamente, le posizioni politiche progressiste-rifformatrici insistono sulla dimensione soggettiva dell'insicurezza e di conseguenza nel carattere di costruzione sociale del fenomeno, non esente da manipolazioni attraverso i mezzi di comunicazione<sup>55</sup>, e che induce al vertiginoso sviluppo dell'industria privata della sicurezza.

In ogni caso, il mutamento del fenomeno dell'insicurezza in problema politico di primo ordine non si intenderebbe senza considerare due circostanze cruciali che, probabilmente, non hanno avuto nel tempo la giusta considerazione. In primo luogo, si tratta dell'aumento significativo della depredazione dei beni (furti contro le proprietà personali senza raffronto tra vittima ed autore) che accompagnano l'espansione della società individualizzata<sup>56</sup> del consumo. Questo fenomeno non è da sottovalutare proprio perché viviamo in una società dove i beni di consumo sono considerati i fattori di uno *status* e per questo che interessa maggiormente il fenomeno dell'insicurezza rispetto ad altre forme di vittimizzazione (Robert, 2003). Bisogna, altresì valutare anche l'incapacità della polizia (ed, in generale, di tutto il sistema penale) nell'impedire la reiterazione di questa forma di reati predatori<sup>57</sup>. Solo così si può osservare la sequenza completa (debitamente ordinata) del processo di produzione del "problema dell'insicurezza urbana": si inizia con le *rapine*, si aggrava con la *negligenza della polizia*<sup>58</sup> di fronte ai reati minori, promuovendo la cultura dell'*impunità* e la conseguente sensazione di *vulnerabilità* di vasti settori sociali, facendo emergere la *paura* diffusa che, a sua volta, fomenta la *privatizzazione* della sicurezza.

### *Glocalizzazione*

Come abbiamo già descritto, il fenomeno della globalizzazione economica (prevalentemente finanziaria e di ispirazione neoliberista) ha ridotto drasticamente la capacità dello Stato-nazione non solo per quello che riguarda la capacità di adeguare il corso dell'economia agli interessi sociali ma anche per esercitare con solvenza il carattere comune dello Stato: il monopolio della violenza.

<sup>55</sup> P. Robert ci ricorda che "i mezzi di comunicazione alimentano una crescente preoccupazione, punti di cristallizzazione sulla violenza emblematica e sul peso della paura solo se risulta percepibile nel caso di comune visione del lettore/spettatore e del messaggio mediatico". In Robert P., Barcelona 2003, "El ciudadano, el delito y el Estado", Atelier.

<sup>56</sup> Espressione usata da Bauman (1999).

<sup>57</sup> "La maggiore professionalità, lo sviluppo di nuove tecnologie (soprattutto della motorizzazione) ed il crescente peso delle rivendicazioni associativiste hanno avuto come conseguenza non cercata l'allontanamento della polizia dalle operazioni di sicurezza pubblica e dalla presenza nello spazio pubblico dove risultava particolarmente importante quale elemento di dissuasione. In Robert P., Barcelona 2003, "El ciudadano, el delito y el Estado", Atelier.

<sup>58</sup> Nel Rapporto sulla stato della Sicurezza in Italia del 2005, è emerso che la polizia risolveva in media circa il 15% dei casi dei reati predatori (furti personali, di automobili, nelle proprietà, in esercizi commerciali) e meno del 10% per quanto riguarda le rapine e le frodi informatiche. L'80% dei casi sono archiviati dovuti, in parte, alla non individuazione degli autori e numerose vittime non denunciano e quando lo fanno è solo per coprire l'indennità assicurativa. Elaborazioni proprie su dati del "Rapporto sulla stato della Sicurezza in Italia del 2005", Ministro dell'Interno, Roma 2005.

Questo doppio impatto nella linea di condotta dello Stato faceva ipotizzare, prima di tutto, la soppressione degli effetti preventivi delle politiche sociali sviluppate in Europa nel quadro comune del *Welfare State*, con il proposito di contenere il rischio dell'esclusione economica e sociale che minacciava ampi settori della popolazione (Sassen, 2003).

In questo modo si indeboliva lo strumento principale per chiudere le porte, anche se parzialmente, alla delinquenza. Davanti a questo nuovo scenario che, principalmente negli anni 80, si registrano gli sforzi più significativi (tra i quali va segnalato il protagonismo della città di Barcellona<sup>59</sup>) nel promuovere politiche di prevenzioni sociale della delinquenza che, in qualche modo, hanno attenuato gli effetti dannosi provocati dalla crescita economica socialmente irresponsabile (Courbet, 2005).

L'incapacità dello Stato di far fronte all'espansione sia della *delinquenza dei deboli* (reati predatori, rapine e truffe e le frodi informatiche) che alla *delinquenza dei prepotenti*<sup>60</sup> (criminalità finanziaria, criminalità organizzata, immigrazione clandestina, criminalità ambientale, terrorismo), si è aggravata proprio (forse) per la negligenza dimostrata dalle polizie di stato, sia nel far fronte ai nuovi fenomeni criminali transnazionali che alla capacità di coordinare la protezione dello Stato-nazione attraverso il mantenimento dell'ordine pubblico e la *protezione dei cittadini* ossia l'attenzione efficace alla crescente domanda sociale di sicurezza. Questo per sostenere che gli Stati-nazioni europei, a partire dagli ultimi anni del XX secolo, si sono sottomessi ad una crescente tendenza alla *glocalizzazione* avvertita attraverso un progressivo trasferimento di competenze statali in materia di giustizia e di sicurezza alla Unione Europea verso l'alto, e verso il basso, promuovendo la decentralizzazione verso ambiti locali delle politiche di sicurezza urbana (*contratti locali di prevenzione e sicurezza*).

Parallelamente al processo di *glocalizzazione* che ha disgregato il nucleo di competenze proprie dello Stato-nazione in materia di sicurezza, un altro fattore non meno rilevante, inizia ad emergere ed è il fenomeno della *privatizzazione* che di fatto trasforma il concetto di bene pubblico della sicurezza.

L'incapacità dello Stato nel garantire, in forma efficace, la sicurezza e la conseguente perdita di legittimazione, ha portato come conseguenza una devoluzione di una parte (non disprezzabile) di queste responsabilità ai cittadini; cioè, ci si aspetta che ognuno sia capace di difendere la propria persona e i propri beni. Solo così ci si può spiegare la crescita spettacolare negli ultimi anni dell'industria e del commercio della sicurezza, ma anche, in un certo ordine di cose, gli sforzi dello Stato nell'avvicinare la giustizia e le polizie alla comunità (polizia di prossimità, polizia di quartiere<sup>61</sup>, ma anche per riuscire ad ottenere il coinvolgimento dei cittadini nell'attuazione delle politiche pubbliche di sicurezza (*Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*)).

Sottomesse alle poderose forze centrifughe della *glocalizzazione* e della *privatizzazione*, le politiche di sicurezza sembrano dibattersi tra una tendenza al "populismo attivo"<sup>62</sup> (che vincola la sicurezza all'intensificazione della repressione

<sup>59</sup> Per una descrizione più dettagliata si rimanda a Mazza A., Firenze 2008, *"La sicurezza partecipata: il "modello Barcellona"*, atti del VII Convegno della Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale, Alinea Edizioni pp. 403-413.

<sup>60</sup> *Delinquenza dei deboli* e *delinquenza dei prepotenti* sono espressioni adottate da J. Courbet in *"Una seguridad ilusoria"*, *Working Papers*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona 2003, Universitat Autònoma de Barcelona, n. 214.

<sup>61</sup> La sfida di avvicinare la polizia ha un senso solo in un modello dove la polizia non è unicamente a servizio dello Stato (il caso dell'Italia), ma anche sia responsabile della prestazione di un servizio pubblico ai cittadini, prestazione che è solo possibile attraverso la cooperazione con questi ultimi. In un modello dove prevale il mantenimento dell'ordine pubblico, la prossimità sarebbe chiaramente controindicata.

<sup>62</sup> Concetti introdotti da Wacquant L., Milano 2000, *"Sicurezza e tolleranza zero: una leggenda americana"* Giangiacomo Feltrinelli Editore.

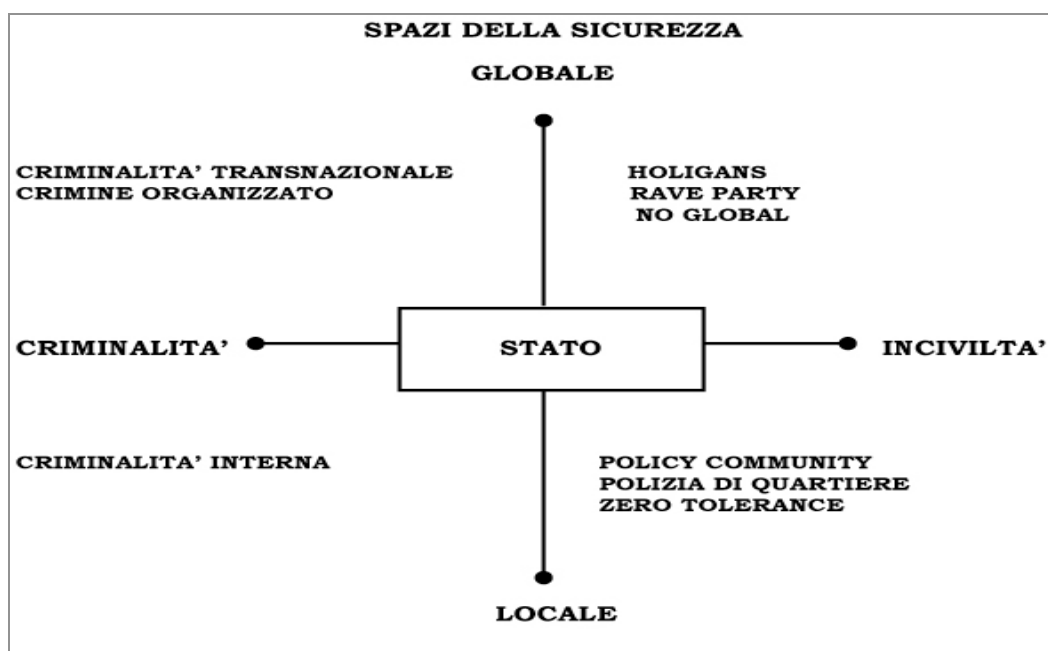
penale delle forme di delinquenza cui si attribuisce la responsabilità dell'insicurezza urbana<sup>63</sup>) e la ricerca di nuovi modelli di *governance*<sup>64</sup> della sicurezza (che facilitano la ricerca di un giusto equilibrio tra le risposte alle cause dei comportamenti marginali e quelle che situano le vittime al centro dell'azione pubblica). Anche se, nel primo caso, sembra trattarsi di una reazione più simbolica che efficace, mentre, nel secondo, di un tentativo di recuperare la legittimità persa; la cosa certa è che in ambedue i casi quello che è in gioco è la riconfigurazione di uno Stato forte.

La questione è, senza dubbio, se quello che si reclama è un potere statale forte capace di imporre autoritariamente l'ordine pubblico forte del neoliberismo globale oppure un potere capace di promuovere democraticamente una sicurezza fondata nella giustizia sociale.

### *Gli assi rinnovatori della sicurezza*

Come conseguenza del fenomeno della *glocalizzazione* si producono dei timori che, come abbiamo precedentemente descritto, svalutano e fino ad un certo punto snaturano il ruolo dello Stato in materia di sicurezza, ricordando che fino agli anni 70, lo Stato occupava la centralità nei modelli di sicurezza.

Se adottiamo il seguente schema di A. Recasens dei diagrammi con due scale e sull'ordinata inseriamo la variante *glocale* (*globale-locale*), mentre sull'ascissa inseriamo la variante *antigiuridica* (*criminalità-inciviltà*), osserviamo come appaiono queste tensioni.



Schema 7 - *il fenomeno della glocalizzazione nella sicurezza* 65.

<sup>63</sup> L'idea della *Zero Tolerance*, legittimata dalla Teoria delle *Broken Windows*, offrono una strategia per riaffermare la supremazia statale, per imporre la disciplina e l'ordine e per sottrarre le strade ai cattivi, quadro teorico che abbiamo già trattato nel Capitolo 2.

<sup>64</sup> Il concetto che qui viene richiamato si rifà al "Dizionario delle Politiche Pubbliche", Capano G., Giuliani M., (a cura di), Carocci Editore.

<sup>65</sup> Schema ripreso e rielaborato da Recasens Brunet A., Barcelona 2007, "La seguridad y sus politacas", Atelier de Libros Juridicos, p. 38.

In questo modello l'origine, cioè il luogo dove si incrociano i due assi, è stato tradizionalmente occupato dallo Stato-nazione, che tendeva a monopolizzare tutte le relazioni in ambito di sicurezza, oggi questa situazione è cambiata radicalmente.

Il quadrante *criminalità-globale* già non appartiene più interamente alle sfere di competenze dello Stato. Affiora, infatti una chiara tendenza allo sviluppo di politiche e strumenti di intervento a livello europeo, come ad esempio le forze di polizia dell'Interpol, Europol, Eurojust; ed ancora, le politiche comunitarie di immigrazione e di asilo che, come vedremo successivamente, pretendono di fare fronte ai fenomeni di criminalità transnazionale e criminalità organizzata.

Il quadrante *globale-inciviltà*, è risaputo che, dovuto anche alla felicità degli spostamenti e delle comunicazioni ai giorni nostri, consente l'organizzazione e lo sviluppo di azioni che possono presentare episodi, anche gravi, di forme di inciviltà. Il tifo violento (hooligans), manifestazioni no-global (nel senso che non sono sempre autorizzate), rave party, ed anche feste popolari, possono vedersi colpiti da forme di violenza. Di fronte a questo è sempre più frequente la richiesta da parte degli organismi di controllo (in particolare dalle polizie) di scambio di informazioni e di cooperazione internazionale di diversa natura.

Per quanto riguarda il quadrante *criminalità-locale*, è quello che forse è in larga parte in mano al controllo dello Stato-nazione, anche se, bisogna tener in considerazione il fatto che esistono organismi, amministrazioni e polizie di ambito statale-regionale con specifiche competenze in materia. E', ad esempio, il caso della Germania dove gli organi di polizia federale hanno numerose competenze; o, analogamente, in Spagna dove il modello amministrativo regionale<sup>66</sup> asimmetrico (Recasens, 2007), permette che alcuni organismi di polizia regionale (Catalogna, Paesi Baschi) abbiano ampie competenze in materia di polizia giudiziale.

Infine il quadrante *locale-inciviltà*, siamo di fatto nelle sfere di competenze della polizia locale. Che però, in molti paesi europei inclusa l'Italia, non ha specifiche competenze in materia di prevenzione e di sanzioni amministrative proprie delle amministrazioni locali. In questi ambiti nascono e si sviluppano gli approcci come le *police community*, *zero tolerance* e *polizie di quartiere*.

L'ambito inter-statale è quello che tendenzialmente assume sempre di più, davanti ai cittadini la rappresentazione istituzionale reale della sicurezza, anche se lo Stato-nazione resta il detentore simbolico dell'immagine della sicurezza. In molti casi, ad esempio in tema di droga, prostituzione, furti di auto, etc., le prime lamentele e denunce le ricevono proprio le polizie locali; ma succede che, le investigazioni di questi reati portano a reti internazionali (narcotraffico, tratta di esseri umani, commercio di auto rubate, etc.) che hanno bisogno di organismi di polizie internazionali (Interpol, Europol, Eurojust) per investigare queste forme di reati. In questi casi il ruolo dello Stato-nazione consiste nella pura intermediazione tra ciò che è la funzione locale e quella globale. Certamente nel quadro delle competenze dello Stato-nazione si può avere un'utilità nel momento in cui bisogna centralizzare le informazioni e verificare se esistono ulteriori ramificazioni di queste forme di reato.

Questa nuova configurazione che nel corso degli ultimi anni va assumendo lo Stato-nazione cioè quella "regionale" rispetto ad richieste superiori, entrerà sempre più in competizione con i propri spazi interni. Del resto non bisogna dimenticare che in Europa esistono già spazi interni statali che per dimensione territoriale, demografiche ed economiche superano di gran lunga quelli che abbiamo già classificati come Stati-nazione.

<sup>66</sup> Si fa riferimento alle Comunità Autonome, che formano il modello federale spagnolo.

#### 4.4. Le politiche locali di sicurezza: la *sfida e il paradigma dell'integrazione*

Si ritiene utile a questo punto sviluppare l'indagine su come l'evoluzione del quadro istituzionale si intreccia con l'evoluzione dei concetti fondamentali di sicurezza e prevenzione, e sul ruolo che la tematica dell'*integrazione* assume in questo processo.

A tal fine occorre partire dalla considerazione della problematica della crisi del sistema complessivo della giustizia penale e, più in generale, delle forme di ristrutturazione della sovranità statale; dal fatto cioè che la crisi del sistema della giustizia penale e dei tradizionali meccanismi di controllo della criminalità *“avrebbe... portato alla ricerca di nuove strategie e, conseguentemente, di nuovi attori e di nuovi contesti per la realizzazione di attività preventive”*<sup>67</sup>, e quindi alla cosiddetta “nuova prevenzione” come alternativa al sistema penale. Si farà pertanto riferimento ad alcune delle principali categorie concettuali e definizioni che compongono il corposo “vocabolario” delle nuove politiche di sicurezza, *“...una vera e propria nuova classe di parole assai difficile da analizzare e definire scientificamente, ma di grande efficacia nella scena politica e nella prassi amministrativa”* (Selmini 2003), senza alcuna pretesa – ovviamente – di dar conto qui della complessità e della ricchezza del dibattito scientifico che si è sviluppato su questi argomenti.

Sulla materia delle politiche di sicurezza urbana e delle varie strategie di prevenzione la ricerca criminologica e sociologica ha sviluppato ormai una produzione scientifica molto consistente. Tuttavia, anche in alcuni dei più recenti approfondimenti finalizzati ad una ricostruzione sistematica delle varie teorie, definizioni e classificazioni in materia, sono stati evidenziati forti elementi di difficoltà nel mantenere un adeguato rigore metodologico, fino a parlare di un vero e proprio *disorientamento* per l'interprete. Questa stessa recente dottrina peraltro, individua con efficacia anche le *cause* essenziali che stanno alla base delle principali difficoltà definitorie e di classificazione in materia di sicurezza urbana e strategie di prevenzione: *“Il concetto di sicurezza, una volta abbandonato il suo stretto riferimento tradizionale all'ordine pubblico e la sua delimitazione al campo dell'intervento penale, diviene vago e difficile da definire”* (Selmini 2003); e ancora, con riferimento alla dottrina della nuova prevenzione *“Una volta uscito dall'ambito penalistico, il discorso sulla criminalità si fa sempre più politico, cioè legato ad interpretazioni e visioni del mondo, a forme del governo e dell'amministrazione della città, a strategie di responsabilizzazione di nuovi attori. La prevenzione come entità politica ne accentua i caratteri di pragmatismo, l'eclettismo,... e al tempo stesso cancella sempre più i confini che separano le politiche preventive dalle altre politiche pubbliche finalizzate al governo urbano”* (Selmini 2004). Ma tali spiegazioni – ci sembra di poter osservare – se da un lato contengono un monito verso possibili distorsioni interpretative, dall'altro evidenziano proprio il carattere innovativo con cui queste due categorie-chiave, sicurezza e prevenzione, si pongono al centro delle politiche di sicurezza nella loro accezione odierna. Così, il termine *sicurezza urbana* oltre a segnare il distacco dai concetti tradizionali di “sicurezza e ordine pubblico”, evidenzia l'affermarsi di un'idea di sicurezza che non richiede più soltanto un'assenza di minaccia all'integrità fisica e patrimoniale della persona, ma anche un'attività positiva di rafforzamento della percezione pubblica della sicurezza, e fa riferimento alla città come luogo “privilegiato” ove si manifestano i problemi di insicurezza e dove quindi è necessario realizzare interventi adeguati la cui responsabilità primaria viene attribuita agli amministratori locali, per il loro compito istituzionale di farsi carico dei problemi delle rispettive comunità.

<sup>67</sup> L'utilizzo del condizionale esprime – come vedremo più avanti – l'impostazione critica di Selmini (2004) nel considerare come effettivamente “nuove”, sotto il profilo criminologico, le strategie della cosiddetta “nuova prevenzione”.



L'attribuzione a questi soggetti, che particolarmente in Italia<sup>68</sup> non hanno mai avuto competenze nella prevenzione e nel contrasto della criminalità, di un ruolo importante nel governo della sicurezza, introduce un'altra categoria concettuale essenziale nella declinazione delle politiche di sicurezza urbana: quella di "*nuova prevenzione*", formula che – come abbiamo visto – vuol evidenziare il distacco dal sistema penale di questa nuova forma di prevenzione.

Secondo una definizione che a tutt'oggi è la più diffusa e condivisa, per "nuova prevenzione" si intende infatti "*l'insieme delle strategie orientate a diminuire la frequenza di determinati comportamenti – siano essi qualificati o meno come criminali – attraverso l'uso di strumenti diversi da quelli penali*" (Pavarini, 2006).

Per cui, la "nuova prevenzione" comprende un insieme articolato e coordinato di misure ed interventi che mirano alla riduzione dei fenomeni sia criminosi che non (inciviltà, degrado), ma anche alla riduzione della percezione di insicurezza e, in senso più lato, al rafforzamento della assicurazione sociale; viene ridimensionata la centralità dell'autore del fatto (reo o deviante) e viene valorizzata la considerazione delle vittime, reali o potenziali, nella destinazione degli interventi; viene estesa la gamma dei soggetti responsabili degli interventi, che non sono più solo le forze di polizia e le agenzie penali dello stato, ma nuovi attori locali, istituzionali e non: accanto – come abbiamo visto – agli enti locali, le scuole, i servizi sociali, il volontariato, le organizzazioni del privato sociale, le imprese private, i comuni cittadini e le loro associazioni, ecc.; viene infine privilegiata la collaborazione tra i vari attori (agenzie) istituzionali e sociali (cosiddetto approccio *multi-agency*) come modalità operativa per l'attuazione degli interventi, che devono comprendere forme di coinvolgimento partecipativo dei destinatari. In relazione alla "nuova prevenzione" la dottrina sopra richiamata ha messo in discussione il fatto che essa si fondi su nuove teorie interpretative della criminalità, evidenziando come in realtà "le nuove forme della prevenzione si rifanno ad interpretazioni, analisi, spiegazioni e costruzioni dei fenomeni criminali alquanto tradizionali e comunque consolidate nel pensiero criminologico contemporaneo" (Selmini 2004).

Così, in estrema sintesi<sup>69</sup>, il fondamento teorico della prevenzione situazionale viene individuato nella teoria delle opportunità e quello della prevenzione sociale nella teoria eziologica della criminalità, mentre la prevenzione comunitaria per la sua scarsa autonomia concettuale viene ritenuta collegabile a diverse teorie interpretative: dalla Scuola di Chicago, alla teoria dello "spazio difendibile", dalle teorie motivazionali a quella delle opportunità. E tale valutazione viene estesa anche alla "prevenzione integrata", che, pur apparendo "nuova" in quanto combinazione in uno stesso programma di misure che richiamano idee diverse di criminalità, trova comunque il proprio riferimento nelle stesse teorie criminologiche appena ricordate. Ora, la suddetta impostazione critica risulta difficilmente superabile nel suo rigore metodologico ancorato alla nozione base di *prevenzione* propria della scienza criminologica; secondo la quale la prevenzione consiste nella "interruzione del meccanismo che produce un evento criminoso" e può intervenire sui tre elementi di fondo di tale meccanismo causale: la struttura, la motivazione individuale, le circostanze. In tal senso appare effettivamente difficile parlare di una "nuova" prevenzione riguardo alle varie tipologie di misure di prevenzione sopra richiamate. Ma se riprendiamo in esame i molteplici aspetti innovativi che – come abbiamo evidenziato – vengono ricondotti alla categoria concettuale *de qua*, e che attengono

<sup>68</sup> Per una ricerca comparata sugli assetti istituzionali dei principali paesi europei, si veda AA.VV., "*Il quadro istituzionale e normativo delle politiche di sicurezza. Una ricerca comparata*", in "Quaderni di Città sicure", 24.

<sup>69</sup> L'argomentazione critica e la descrizione delle varie tipologie di prevenzione sono state sviluppate nel cap. 2.

non solo alla tipologia degli eventi (anche fenomeni non criminosi) e degli strumenti (diversi da quelli penali), ma anche alle finalità degli interventi (in primis la rassicurazione sociale), ai nuovi attori (istituzionali e sociali) e ai destinatari principali (le vittime e/o la comunità intera), alle modalità (modello proattivo, collaborazione multi-agency, rapporto tra attori e destinatari), al contesto locale dei problemi e degli interventi, ci sembra di poterne ricavare materiale sufficiente per superare la “ristrettezza” della nozione di prevenzione nella sua connotazione criminologica e dar corpo al concetto più ampio di politiche di sicurezza e, nella nostra prospettiva d’indagine, al concetto di *politiche integrate di sicurezza*<sup>70</sup>, di cui le azioni di prevenzione costituiscono comunque parte essenziale.

### *L’integrazione come paradigma*

Sulla base delle considerazioni fin qui svolte proviamo a fissare alcuni elementi che riteniamo essenziali in un modello *integrato* di politiche locali di sicurezza.

La consapevolezza della estrema *complessità della questione sicurezza*, al di là di una scontata premessa di routine, è invece una essenziale base di partenza per l’elaborazione di politiche di sicurezza che evitino di fondarsi su luoghi comuni che spesso caratterizzano invece il dibattito politico (per non parlare di quello giornalistico) e per affrontare la progettazione di strategie adeguate, accompagnate da un costante confronto critico con la realtà e da processi di valutazione scientificamente fondati.

Come abbiamo visto, la domanda sociale di sicurezza non può essere ricondotta soltanto a fenomeni criminali (criminalità diffusa: diverse tipologie di reati predatori, lesioni dolose, alcune tipologie di truffe, ecc.), ma si estende a tutta una serie di fenomeni di “disordine fisico” (edifici abbandonati e incustoditi, cattiva manutenzione degli spazi urbani e dell’arredo urbano, scritte sui muri, rifiuti e veicoli abbandonati su strada, scarsa illuminazione, panchine o cabine telefoniche vandalizzate, ecc.), e di “disordine sociale” (comportamenti disturbanti o aggressivi verso residenti e passanti, conflitti tra gruppi, connessi in talune situazioni alla presenza di immigrati o nomadi, presenza di senza fissa dimora, accattonaggio, tossicodipendenza, prostituzione di strada, ma anche circolazione stradale pericolosa o dannosa). La presenza, e soprattutto la permanenza per lunghi periodi, dei “segni di inciviltà” che i fenomeni suddetti “imprimono” negli spazi pubblici (o comunque visibili) delle città, provoca un progressivo allontanamento dei cittadini da tali spazi, compromette il senso di appartenenza e di attaccamento al territorio ed è interpretata – in particolare dai soggetti più deboli come gli anziani – come indizio di una minaccia<sup>71</sup>. Per comprendere i processi da cui nasce e si alimenta la domanda di sicurezza è necessario prendere in considerazione anche *la percezione soggettiva di insicurezza*, che peraltro – come dimostrato dalla ricerca scientifica (Cornelli, 2007) – non si rapporta unicamente al rischio effettivo di vittimizzazione e non può essere spiegata come conseguenza meccanica dell’aumento della criminalità e dei fenomeni di disordine/degrado. Essa infatti risulta spesso non scindibile da una *richiesta di rassicurazione* che affonda le sue radici in molteplici fattori individuali, locali e generali: la vulnerabilità individuale connessa all’età, l’indebolimento delle relazioni sociali e dei rapporti di vicinato, l’influenza dell’informazione massmediatica, e più in generale i processi di trasformazione in atto nella società contemporanea che, mettendo in crisi i principali modelli organizzativi e di relazione su cui si erano in

<sup>70</sup> Analogamente in Gran Bretagna il concetto di *community safety* è stato introdotto proprio per indicare la scelta di una strategia più globale di approccio ai problemi della sicurezza che superasse la ristrettezza della semplice prevenzione della criminalità. Si cita sempre Selmini (2003).

<sup>71</sup> A tale riguardo si fa ancora riferimento a Chiesi L., Bologna 2004, “*Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza*”, in “La sicurezza urbana”, Il Mulino.

precedenza fondati status e legami sociali stabili (lavoro, famiglia, appartenenza di classe, radicamento territoriale), tendono ad aumentare l'isolamento dell'individuo e quindi la difficoltà ad esercitare il proprio ruolo di cittadino in una società più complessa ed eterogenea<sup>72</sup>. Di fronte alla complessità dei fenomeni e degli ambiti che compongono la questione della sicurezza, appare evidente l'inadeguatezza di approcci sbrigativi da parte delle istituzioni locali che si limitino a negare l'esistenza delle problematiche con il semplicistico riferimento ai dati statistici sulla criminalità registrata (quando sono disponibili), o all'opposto, ad assumere acriticamente il ruolo di cassa di risonanza della domanda di sicurezza, focalizzando la propria azione nella pressione politica sugli organi periferici dello Stato e sui vertici delle forze dell'ordine e nel rafforzamento della *vis repressiva* delle polizie locali (impostazione securitaria). Si può allora affermare che l'approccio *integrato* alle problematiche di sicurezza urbana si fonda innanzitutto sul *farsi carico* della loro complessità; un approccio che tenta di superare una definizione di sicurezza come sola assenza di minaccia e di proporre un paradigma alternativo ispirato da una idea di (in)sicurezza come un fenomeno multi-fattoriale, e da principi di vicinanza delle istituzioni ai cittadini e di allargamento dei diritti di cittadinanza (Selmini, 2004).

Escludendo il ricorso a soluzioni unilaterali, l'approccio integrato impone come base essenziale per l'elaborazione di ogni politica o azione per la sicurezza, una approfondita *diagnosi locale* dei problemi che si devono affrontare (affermazione che – come è stato puntualizzato (Recasens, 2007 – *può apparire alquanto banale, ma ancora oggi non sempre condivisa*, o comunque praticata). Una analisi che sulla base delle metodologie di indagine elaborate dalla ricerca scientifica e tenendo conto del contributo degli *stakeholder* espressione della comunità di riferimento, identifichi i problemi che ci sono, quali sono le loro dimensioni ed articolazioni, rivolgendosi anche ad interpretare le differenze tra rischio oggettivo e percezione soggettiva di insicurezza. Soltanto sui risultati di tale analisi potrà essere sviluppata la progettazione di un programma articolato ed integrato di interventi e di azioni di prevenzione e assicurazione sociale: di miglioramento della sorveglianza formale, di mediazione dei conflitti sociali e culturali, di recupero delle persone esposte ai fenomeni di devianza, di aiuto alle vittime di reato, di riqualificazione ed animazione degli spazi pubblici. Pertanto, in base a tale impostazione si può sì affermare che il *paradigma dell'integrazione* nelle politiche di sicurezza urbana si pone come *l'unica risposta possibile* alla complessità dei problemi, ma – occorre aggiungere – purché si fondi su un'analisi scientifica dei problemi, su cui sviluppare una progettazione (ed una valutazione) che assicuri anche *la coerenza* del programma di interventi rispetto agli obiettivi individuati. In tal senso, il paradigma dell'integrazione impone a politici e tecnici di farsi carico della complessità delle problematiche di sicurezza urbana che si presentano in maniera differenziata in ogni singola comunità locale, superando gli approcci fondati su un'unica strategia, ma escludendo anche pratiche risolutive consistenti in mix "preconfezionati" di interventi riproducibili in ogni contesto<sup>73</sup>. E proprio in tal senso il paradigma dell'integrazione per lo sviluppo di politiche di sicurezza urbana si pone come *sfida*. Una sfida rispetto alla capacità delle istituzioni locali di rompere routine cognitive e di trattamento dei problemi secondo codici preordinati o "manuali di buone pratiche", o più semplicemente per

<sup>72</sup> Sui processi di trasformazione in atto nella società contemporanea ("società del rischio"), in Beck U., Bologna 2000, *"I rischi della libertà"*, Il Mulino. Al riguardo inoltre, una delle più importanti interpretazioni affermatesi nel dibattito scientifico internazionale, è quella proposta da Baumann [1999] il quale, oltre alla mancanza di sicurezza personale o incolumità che riguarda il corpo, la famiglia, la proprietà (*safety*), individua la mancanza di sicurezza cognitiva legata alla crescente perdita di intelligibilità e prevedibilità del sistema sociale (*certainty*) e la mancanza di sicurezza esistenziale legata al liberalismo economico che fa di tutti noi dei potenziali "esuberanti" e comunque dei precari (*security*).

<sup>73</sup> È questa sostanzialmente la critica principale evidenziata al modello dei "progetti integrati", sulla base di una ricerca sui progetti per la sicurezza delle maggiori città italiane.

imitazione. Una sfida rispetto alla capacità di acquisire nuove competenze e professionalità e di adottare modelli organizzativi che superino la settorialità di strutture e servizi delle amministrazioni locali. Una sfida rispetto alla disponibilità (più che alla capacità) ad includere nei processi decisionali percorsi (non occasioni isolate) di confronto e discussione pubblica (e ove possibile di intesa) con *la partecipazione attiva* dei componenti la comunità di riferimento. Una sfida infine “a non credere mai che una qualsiasi delle varie soluzioni temporaneamente adottate non richieda ulteriore analisi o non possa essere migliorabile” (Bauman, 2001). Nella prospettiva d’indagine posta a fondamento di questo lavoro, abbiamo potuto osservare che *la tematica dell’integrazione* s’impone praticamente fin da subito nello sviluppo delle politiche locali di sicurezza, investendo la sfera dei rapporti di *collaborazione istituzionale* tra attori del governo locale e del governo nazionale: tra sindaci da un lato, cui viene rivolta direttamente dai cittadini una “intensa” domanda di sicurezza, ma che non dispongono di strumenti adeguati di risposta, e prefetti (e questori) dall’altro, cui l’ordinamento riserva il monopolio dell’ “ordine pubblico e sicurezza pubblica”, ambito che peraltro lascia ampiamente scoperta la complessità della nuova domanda di sicurezza. Questi attori del governo locale e del governo nazionale della sicurezza, quindi, “*costretti alla collaborazione dalle dinamiche sociali ed istituzionali, cercano di individuare strumenti e procedure per accrescere la fiducia reciproca e per sviluppare cooperazioni non conflittuali*” (Selmini, 2003), in assenza di soluzioni normative nazionali adeguate. Si hanno così i protocolli d’intesa e i Contratti di Sicurezza, i Comitati Provinciali per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica “integrati” (CPOSP), gli accordi Regioni-Ministero dell’interno. Ma i CPOSP “integrati” con i sindaci componenti di diritto a seguito della riforma del ’99, restano pur sempre organi di consulenza dei prefetti; i protocolli d’intesa e i contratti di sicurezza, se rappresentano un primo tentativo di introdurre strumenti di coordinamento e di collaborazione istituzionale nelle politiche di sicurezza con una posizione non subalterna (almeno formalmente, trattandosi di strumenti pattizzi) delle istituzioni locali, evidenziano peraltro l’ambiguità di strumenti comprendenti ipotesi di redistribuzione di competenze e responsabilità della prevenzione e della repressione e, contemporaneamente, enunciazioni che riaffermano i confini istituzionali tra attività del governo centrale e del governo locale.

Nel settore della collaborazione istituzionale, pertanto, le esperienze più innovative ed anche più efficaci sul piano operativo risultano gli accordi stipulati direttamente tra le Regioni e il Ministero dell’interno, in cui si riconosce espressamente (fin dal titolo) la “sicurezza urbana” come materia autonoma oggetto di collaborazione per lo sviluppo di “*politiche integrate per la sicurezza*”. In attuazione di quanto previsto da tali accordi vengono sviluppate infatti iniziative in alcuni settori che confermano la “dimensione regionale” – istituzionale e territoriale – come strategica: la realizzazione di sistemi informativi integrati; l’interconnessione fra le sale operative delle diverse forze statali di polizia e quelle dei corpi e servizi di polizia locale; la formazione congiunta tra operatori delle forze di polizia dello stato e della polizia locale. Ma a questo punto possiamo dire che siamo già entrati in una “nuova stagione” delle politiche di sicurezza e più specificamente, nella nostra prospettiva d’indagine, delle politiche *integrate* di sicurezza: la stagione caratterizzata dalla discesa in campo delle Regioni. Abbiamo visto infatti che, a partire dalla fine degli anni ’90, vengono approvate varie leggi regionali che assumono espressamente l’obiettivo programmatico forte di promuovere *un sistema integrato di sicurezza* delle città e del territorio regionale ed intervengono a “sostenere” i governi locali nell’attuazione di nuove politiche di sicurezza urbana. Questa legislazione regionale va così ad espandersi in un ambito (una “zona grigia”) non espressamente assegnato alla sua competenza e d’altra parte non regolato dalla legislazione nazionale, e si [auto]legittima mediante l’affermazione dell’esistenza di una “ordinata e civile

convivenza nelle città e nel territorio regionale", come bene giuridico distinto rispetto all' "ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale" (con cui nell'ordinamento vigente si identifica invece la tutela dell'ordine pubblico e sicurezza pubblica). Si può dire quindi che a fronte di un quadro normativo nazionale in cui non trova idoneo riconoscimento il ruolo istituzionale degli enti locali nel governo della sicurezza, sono le Regioni che intervengono a "sostenere" i governi locali nella promozione di nuove politiche di sicurezza urbana, con proprie disposizioni normative non solo di assegnazione di risorse finanziarie, ma anche di tipo programmatico ed organizzativo, assolvendo così a quel ruolo che nel resto d'Europa viene assolto dai governi nazionali. Sulla base della evoluzione sopra delineata, si ritiene di poter affermare che in Italia l'ente locale, o meglio il binomio ente locale-regione, è il livello istituzionale che ha sperimentato direttamente le più profonde trasformazioni della nozione di sicurezza, in assenza di un quadro normativo nazionale adeguato e soprattutto in assenza di una politica nazionale sulla sicurezza. Il distacco dal tradizionale ambito statuale-penalistico delle tematiche della sicurezza e delle strategie di prevenzione ne ha accentuato la loro valenza politica e, conseguentemente, una "elasticità" dei contenuti che ha determinato anche rilevanti difficoltà definitorie e di classificazione sistematica. Rispetto a tale problematica, abbiamo ritenuto che il concetto di *politiche integrate di sicurezza* potesse meglio ricomprendere la molteplicità dei contenuti innovativi conseguenti al superamento del modello *Stato – sicurezza pubblica – agenzie penali*, e attinenti non solo alla tipologia degli eventi (anche fenomeni non criminosi) e degli strumenti (diversi da quelli penali), ma anche alle finalità degli interventi (in primis la rassicurazione sociale), ai nuovi attori (istituzionali e sociali) e ai destinatari principali (le vittime e/o la comunità intera), alle modalità (modello proattivo, collaborazione multi-agency, rapporto tra attori e destinatari), al contesto locale dei problemi e degli interventi. Cercando poi di focalizzare meglio alcuni elementi che riteniamo essenziali in un modello *integrato* di politiche locali di sicurezza, abbiamo posto alla base del paradigma dell'integrazione la *presa in carico* da parte delle istituzioni locali della complessità delle problematiche di sicurezza urbana, che si presentano in maniera differenziata in ogni singola comunità locale; ciò impone di escludere approcci fondati su un'unica strategia (che più frequentemente si concretizzano nel ricorso spesso emergenziale a strumenti di repressione), ma anche pratiche risolutive consistenti in mix "preconfezionati" di interventi. La valutazione della estrema complessità della questione sicurezza, sia sotto il profilo fenomenologico che strategico, ci ha indotto quindi ad individuare il paradigma dell'integrazione come "*l'unica risposta possibile*" per le politiche di sicurezza urbana, ma, abbiamo anche precisato, purché si fondi su un'analisi scientifica dei problemi (diagnosi locale), su cui sviluppare una progettazione (ed una valutazione) che assicuri anche la *coerenza* del programma di interventi rispetto agli obiettivi individuati. Dalla consapevolezza delle difficoltà operative che questo approccio implica, se non si vuol ridurre ad etichetta meramente retorica, discende poi l'impostazione del paradigma dell'integrazione come *sfida* per le istituzioni locali (politici e tecnici); una sfida di innovazione costante e molteplice: rispetto alla capacità di rompere routine cognitive e di trattamento dei problemi, di acquisire e mettere in campo nuove competenze e professionalità, di adottare modelli organizzativi che superino la settorialità di strutture e servizi abituati a funzionare come compartimenti stagni, di includere nei processi decisionali percorsi di confronto con la partecipazione attiva dei destinatari delle azioni e degli interventi. Una sfida, in conclusione, a sostenere uno sforzo di "incontentabilità" nella ricerca di "*interventi efficaci...senza cadere nell'utopia e senza essere semplicemente tecnocratici e pragmatici*"<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Hughues G., Bologna 2004, "*Il realismo criminologico di sinistra*", in R. Selmini (a cura di) "*La sicurezza Urbana*", Il Mulino, p. 66.



## PARTE TERZA

*Gli aspetti locali delle politiche di sicurezza urbana:  
l'esperienza delle città di Barcellona e Bologna.  
Alcune riflessioni comparate.*





## 5. Gli aspetti locali delle politiche di sicurezza urbana: l'esperienza delle città di Barcellona e Bologna.

### Alcune riflessioni comparate

#### 5.1 Le politiche di prevenzione in Europa

Anche se l'obiettivo di questa ricerca non è l'analisi delle politiche messe in campo da parte dei governi nazionali (in particolare in Italia e in Spagna) e dei governi locali è opportuno dedicare alcune riflessioni sul sistema normativo di riferimento<sup>1</sup>. In linea generale possiamo affermare che in realtà non esistono in Europa politiche di sicurezza che possono identificarsi come vere e proprie politiche di sola prevenzione e nemmeno puramente di repressione. Generalmente si possono incontrare casi (come i già citati *Contrats Locaux de Sécurité*) in cui risultano presenti elementi e strumenti di entrambe le tipologie, in funzione delle politiche adottate dagli stessi "decisori" in momenti e circostanze diverse. Come abbiamo segnalato, la propensione all'uso di strumenti più preventivi o, al contrario, più repressivi da parte delle istituzioni e le decisioni che analizzeremo, ci permettono di esprimere un giudizio sulla reale volontà di queste istituzioni rispetto a quello che formalmente viene proclamato.

In linea generale, possiamo distinguere diverse tendenze, infatti esistono oltre ad elementi comuni che permettono di identificare (sia operativamente che cronologicamente) correnti più o meno omogenee nel contesto europeo<sup>2</sup>. Nell'Europa comunitaria degli anni '80, le politiche di prevenzione si ricollocano nell'ambito locale, ma in parallelo si sviluppa una politica criminale sempre più repressiva e inizia ad sorgere un significativo mercato della sicurezza privata (Recasens, 2007).

Un modello paradigmatico si è sviluppato nel **Regno Unito** e si identifica come le chiamate politiche di *Ley and Order* (legge e ordine). Questa espressione si convertì, negli anni ottanta, nello "slogan" del partito conservatore inglese e nella dottrina del tatcherismo, che successivamente si estese a tutto il conservatorismo europeo. Questa posizione molto critica rispetto al ruolo del *welfare state*, considerato non solo inefficace ma anche perché era parte del problema, propugnò la separazione di fatto tra lo stato centrale rispetto alle questioni sociali, il cui peso è fatto ricadere proprio sulla comunità.

Come ci segnala Nelken "...il minore controllo sugli attori economici del neo-liberalismo si correlò ad una tendenza alle forme di autoritarismo del controllo sociale e con la nascita di politiche di destra che riponevano l'enfasi sulle responsabilità individuali"<sup>3</sup>.

La considerazione che la criminalità ha la propria radice nel comportamento individuale e non è prodotto sociale esime lo Stato dalle responsabilità. L'individuo autore di un fatto criminoso è fondamentalmente l'unico responsabile dell'atto e il resto della comunità deve farsi carico della propria protezione dalla criminalità (Lea,

<sup>1</sup> Per ulteriori approfondimenti in merito esistono due monografie importanti: Duprez, D., Hebberech, P., 2001, *"Les politiques de sécurité et de prevention en Europe"* in *"Deviance et Société"* vol. 25-n.4; AA.VV., Roma 2002, *"Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni"* in *"Dei delitti e delle pene"*, vol. 1-2-3, Carocci.

<sup>2</sup> Duprez, D., Hebberech, P., 2001, *"Les politiques de sécurité et de prevention en Europe"* in *"Deviance et Société"* vol. 25-n.4

<sup>3</sup> Nelken, D., Roma 2002, *"I confini mutevoli della criminalità"*, in *"Dei delitti e delle pene"*, vol. 1-2-3, Carocci, p. 84.

1999), questo approccio si sposa con le correnti criminologiche chiamate “realiste”, nate a metà degli anni '70, come reazione critica verso i movimenti criminologici radicali di quel periodo. Se questi ultimi si basano sulla ricerca di fattori criminologici strutturali, il già descritto “realismo di destra” (con autori già precedentemente trattati come Wilson e Kelling), centrò la sua analisi nelle misure di controllo della criminalità e della prevenzione, ovvero in misure dissuasive più conosciute come prevenzioni situazionali (Clarke).

A metà degli anni '80, in contrapposizione alle dottrine citate si ha la variante di sinistra del realismo criminologico, condividendo con il realismo di destra proprio il rifiuto al romanticismo o idealismo del radicalismo critico (Recasens, 2007), assumendo come base la criminologia sociologica ma pretendendo di elaborare politiche socialdemocratiche attraverso ipotesi di giustizia sociale mediante un approccio pragmatico e orientato prevalentemente all'azione.

Come abbiamo ricordato, le politiche di stampo anglosassone che nel decennio anteriore si sono sviluppate nel Regno Unito e nei Paesi Bassi, si espandono negli anni '90 anche nel resto dei paesi europei, influenzando *“le politiche di prevenzione della criminalità che si trasformeranno in politiche di sicurezza focalizzate principalmente nel tentare di diminuire la percezione di insicurezza nella popolazione”*<sup>4</sup>. Alla stessa maniera del modello originario, queste politiche adottarono un orientamento tecno-preventivo e situazionale, tentando di responsabilizzare i cittadini della propria sicurezza.

Lo sviluppo delle politiche di sicurezza europee, da cui sicuramente l'Italia ha subito una particolare influenza e di cui abbiamo ampiamente trattato, non può essere ricondotto ai casi specifici come la Spagna, il Portogallo e in particolare la Grecia che vedremo di seguito, casi in cui tutte le politiche pubbliche (e quindi anche di sicurezza) presentano dei tratti propri dovuti all'esistenza di lunghi periodi di dittatura. Per questo bisogna considerare, per lo meno dal periodo che va dalla fine della Seconda Guerra Mondiale fino alla metà degli anni '70, una serie di caratteristiche differenti rispetto a quelle che possiamo riconoscere nella gran parte dei paesi europei.

### *La prevenzione della criminalità nell'Unione Europea*

L'importanza della politica di prevenzione si è andata consolidando nel corso degli anni '90 attraverso una serie rilevante di atti normativi in un'ottica di integrazione con la dimensione repressiva del crimine. L'attenzione si è progressivamente concentrata non solo sui grandi temi della criminalità organizzata, ma anche sulla microcriminalità, vale a dire su quelle manifestazioni delittuose in grado di incidere direttamente sui cittadini come le rapine, i furti, i borseggi, gli episodi di vandalismo. A livello europeo, oltre ad incentivare lo scambio di informazioni ed esperienze, si è cercato quindi di mobilitare tutte le forze sociali per impedire che le grandi città diventassero fertile terreno per la criminalità organizzata, cercando in particolare di migliorare le condizioni sociali di quei gruppi non pienamente integrati e, quindi, maggiormente esposti al rischio di venire reclutati dalle organizzazioni criminali.

Tuttavia, è con il *Trattato di Amsterdam*, entrato in vigore nel 1999, che si realizza uno snodo fondamentale: se fino ad allora si era inteso essenzialmente contrastare l'azione illecita dei gruppi organizzati, da questo momento l'impegno nel campo della *prevenzione e del contrasto di tutte le forme di criminalità* (art. 29) viene segnalato come uno degli obiettivi prioritari che gli Stati membri sono chiamati a

<sup>4</sup> Duprez, D., Hebberech, P., 2001, “*Les politiques de sécurité et de prévention en Europe*” in “*Deviance et Société*” vol. 25-n.4, p. 36.

perseguire mediante l'adozione di linee di condotta uniformi, al fine di realizzare "l'istituzione progressiva di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia".

E' su tali basi normative che il primo *Consiglio europeo* dedicato esclusivamente ai temi della giustizia e degli affari interni (*Tampere*, 15-16 ottobre 1999) ha avviato una concreta politica europea di prevenzione. Oltre ad indirizzare la strategia di azione europea verso tutte le forme di criminalità, in considerazione delle strette connessioni esistenti tra delinquenza comune ed organizzata, vengono individuati alcuni settori di azione prioritaria quali la criminalità giovanile e urbana e quella connessa al traffico di stupefacenti. Tali orientamenti sono stati riaffermati durante la *Conferenza ad Alto livello tenutasi a Praia da Falésia, Portogallo (4-5 maggio 2000)*, occasione in cui è stata riconosciuta la centralità che la prevenzione deve assumere nella politica di contrasto al crimine, che pertanto non deve essere basata esclusivamente sulla repressione.

La politica di prevenzione ha poi trovato una concreta attuazione con l'adozione, per il biennio 2001-2002, del programma *Hippocrates* che ha l'obiettivo di incoraggiare la cooperazione tra i diversi soggetti che operano nel campo della prevenzione della criminalità, seguito dall'istituzione della *Rete europea di prevenzione della criminalità* che intende contribuire allo sviluppo delle strategie nazionali per la prevenzione del crimine, facilitando la cooperazione e lo scambio di informazioni ed esperienze tra gli Stati membri ed i paesi candidati, con un'attenzione particolare alla criminalità giovanile, urbana nonché a quella collegata alla droga.

### ***Il ruolo delle amministrazioni locali nei programmi di prevenzione della criminalità***

Le amministrazioni locali giocano ovunque un ruolo fondamentale negli interventi di prevenzione sociale della criminalità: in alcuni casi sono esse stesse a gestire i progetti; in altri spetta alle istituzioni locali programmare, coordinare e valutare attività che, nel concreto, sono gestite da altri (spesso da associazioni del volontariato o del terzo settore).

In ogni caso, a prescindere dalla diversa modalità di organizzazione, gestione e finanziamento degli interventi vi sono almeno tre motivi, validi per tutte le realtà sociali e, riteniamo, condivisibili da parte di tutti coloro che si occupano, a vario titolo, di prevenzione sociale del crimine per cui è importante che le amministrazioni locali siano coinvolte in prima persona negli interventi:

- il primo è che *la sicurezza è diventata una delle questioni strategiche* nel governo di qualsiasi comunità locale;
- il secondo è che *la prevenzione del crimine richiede un approccio multidisciplinare e multisettoriale*: per essere efficaci gli interventi devono essere frutto della collaborazione e del lavoro congiunto di specialisti diversi: amministratori locali, esponenti delle forze dell'ordine, magistrati, sociologi, operatori del volontariato, insegnanti, imprenditori...;
- il terzo è che *nella realizzazione degli interventi va privilegiata la dimensione locale*: la città, nel caso di realtà urbane di dimensioni mediopiccole; il quartiere per le aree metropolitane più estese; infatti è a livello "micro" (di scuola, di quartiere, di gruppo sociale) che si manifestano i bisogni di prevenzione che spesso si differenziano fortemente da situazione a situazione.

Nelle pagine che seguono è stata realizzata un'analisi comparativa dei sistemi di prevenzione della criminalità che si trovano nei diversi stati membri, con particolare riferimento al ruolo svolto dalle amministrazioni locali.

### *La centralità della collettività nel sistema scandinavo*

In alcuni Stati membri dell'Unione Europea *il livello territoriale che fa da traino a tutto il sistema della prevenzione è quello locale, dove si realizzano le esperienze più innovative ed interessanti*. E' questa la situazione che caratterizza gli Stati scandinavi, in cui le numerose iniziative locali di sostegno ai giovani a rischio di devianza, come a coloro che siano già entrati nei circuiti criminali, rispecchiano un tipo di cultura e di sensibilità molto diffusa nelle società nordiche, dove tutta la collettività è chiamata ad agire in prima persona per il benessere generale.

In particolare, in **Danimarca** sono particolarmente attive nel campo della prevenzione del crimine le amministrazioni locali, la scuola ed i servizi sociali, le cui iniziative costituiscono, di fatto, dei modelli di azione per il *Det Kriminalpræventive Råd* (Consiglio Nazionale di Prevenzione del Crimine), istituzionalmente responsabile della promozione e del coordinamento di tutte le iniziative svolte nel settore.

In base al suo meccanismo di funzionamento, tale organismo agisce come *reporting system body*, nel quale le notizie acquisite in periferia giungono rapidamente a conoscenza dei vertici, consentendo loro di impostare e modellare il lavoro di programmazione su dati concreti e continuamente aggiornati. Peraltro, l'attività del Consiglio Nazionale si ripartisce tra gruppi di lavoro, detti *Committees*; essi sono attualmente cinque, ciascuno operativo in uno specifico settore di prevenzione. Tra questi, particolare rilievo riveste la *SSP Committee*, istitutiva di un partenariato tra la scuola, la polizia ed i servizi sociali.

Anche in **Finlandia**, i soggetti maggiormente attivi nel campo della prevenzione si trovano a livello decentrato: si tratta delle amministrazioni locali, della chiesa, della scuola, del servizio di assistenza sociale e di promozione dell'occupazione giovanile. Al pari degli altri paesi scandinavi, gli esponenti del governo locale e del mondo degli affari fanno parte dell'organismo centrale che si occupa di prevenzione, il *National Council for Crime Prevention*, istituito nel 1989, il cui compito è quello di pianificare una serie di attività finalizzate a prevenire il crimine, allo scopo di ridurre l'incidenza dei danni da questo prodotti e di far crescere la sicurezza sociale. Occupa un ruolo importante nel settore della prevenzione anche l'*Associazione Propation*, che gestisce numerosi progetti a livello locale che hanno lo scopo di prevenire e ridurre il perpetuarsi dell'attività criminosa, intervenendo, tra l'altro, sui fattori che ne costituiscono la causa.

L'importanza rivestita dalle azioni a livello locale trova conferma anche nel *National Crime Prevention Program* che ha preso l'avvio nel 1999 su impulso del Ministero della Giustizia. Fine ultimo del Programma è quello di arginare il crimine, promuovere la sicurezza e sviluppare concrete ed appropriate azioni di prevenzione a livello locale, con il coinvolgimento delle municipalità, della comunità degli affari, della chiesa, delle organizzazioni civili e dei singoli individui. E' proprio l'esplicito obiettivo di porre in essere una collaborazione ad ampio raggio che giustifica la definizione di "Programma nazionale".

Per quanto riguarda la **Svezia**, essa è impegnata da anni sul fronte della prevenzione della criminalità. L'obiettivo della lotta alla criminalità viene perseguito attraverso un impegno costante che coinvolge tutti i livelli della società: le amministrazioni locali, in primo luogo, ma anche il Ministero della Giustizia, il sistema scolastico, la Polizia, il *Brottsförebyggande rådet Brå* (Consiglio Nazionale per la Prevenzione) ed, infine, i privati cittadini. Il *Brottsförebyggande rådet Brå* è l'organismo istituzionalmente chiamato ad occuparsi di prevenzione: è un'agenzia istituita nel 1974 che dipende dal Ministero della Giustizia e che si occupa di coadiuvare quest'ultimo e la Polizia nel mettere a punto iniziative e strategie di tipo preventivo. Il Consiglio, inoltre, collabora con le università, le autorità locali e gli altri enti che si interessano e si impegnano nel lavoro di prevenzione: nel corso del 2002 ha sostenuto

finanziariamente, a livello locale, diverse azioni di prevenzione, alcuni corsi di formazione professionale, dei progetti di sostegno ai genitori e lo sviluppo dei *Neighbourhood Watch*, peraltro già molto diffusi nel Paese, e dei *Consigli di prevenzione locali*. Questi ultimi sono stati istituiti nel 1996, i loro compiti sono: definire le misure a breve e lungo termine atte a ridurre la criminalità e le opportunità di reato; adottare il piano di azione locale; coordinare le misure di prevenzione; supervisionare la diffusione delle informazioni; assicurare il monitoraggio e la valutazione delle esperienze.

### *I modelli "a rete" dei Paesi Bassi e del Regno Unito*

Nei Paesi Bassi e nel Regno Unito le iniziative locali, pur essendo ispirate a filosofie di azione parzialmente difformi tra loro (nel primo caso le amministrazioni locali puntano su forme di intervento di carattere prettamente sociale, mentre nel secondo esse operano a tutto campo coadiuvate dalle forze di polizia), si contraddistinguono per alcuni tratti comuni.

Innanzitutto, *in entrambi in casi le iniziative locali sono distribuite capillarmente sul territorio, secondariamente il sistema locale, nel suo complesso, non è polverizzato e frammentato, poiché l'efficacia delle esperienze realizzate ha portato gli organismi centrali a mettere in rete le iniziative.*

In effetti, nei **Paesi Bassi** fin dal 1979 si è iniziato ad intervenire sui temi della prevenzione attraverso l'istituzione dell'*Ufficio Nazionale di prevenzione presso la polizia* (1979). In seguito, nel 1983, venne formato il Comitato Roethof che stabilì linee d'azione in materia di prevenzione. In particolare, il Comitato suggerì un rafforzamento dell'azione svolta dalla pubblica amministrazione a livello centrale, il coinvolgimento dei cittadini e delle imprese nelle azioni di prevenzione, l'incoraggiamento della cooperazione e mediazione a livello locale. In seguito a tali raccomandazioni, nel 1985 fu istituito un *Comitato interdipartimentale per la prevenzione sociale del crimine*: le azioni sono state allargate includendo, oltre ai criminali, le vittime come pure i fattori situazionali (le forme di controllo sociale all'interno della comunità quali i poliziotti di quartiere). Il Comitato ha finanziato all'incirca 200 progetti di prevenzione del crimine esercitati a livello locale nei 5 anni successivi. Inoltre, dal 1989 è attiva la *Rete olandese per la prevenzione del crimine e la sicurezza urbana*, associazione che comprende i coordinatori della sicurezza di 150 città dei Paesi Bassi. Nello stesso anno, a seguito dei buoni risultati raggiunti, è stata istituita la *Direzione per la prevenzione del crimine presso il Ministero della Giustizia*, con il compito di promuovere la prevenzione del crimine in cooperazione con le autorità locali ed il mondo delle imprese e sostenere le iniziative della polizia in tale materia, realizzare politiche di sostegno per le vittime, regolamentare l'industria della sicurezza privata.

Di rilevanza simile è l'azione realizzata nel **Regno Unito**, dove sono stati particolarmente valorizzati gli interventi delle amministrazioni locali, ai sensi del *Crime and Disorder Act* del 1998, che pone le basi per un coordinamento a livello locale dei piani di prevenzione da parte dei sindaci e obbliga al partenariato tra l'amministrazione locale e la polizia. Ma la vera novità, lanciata dal governo Blair fino al 2006, è la *Strategia per la Riduzione della Criminalità*, pubblicata nel 1999: questo Programma ha assunto un ruolo centrale e propulsivo in ordine alle politiche di prevenzione e controllo della criminalità attuate nel paese. Esso è stato ispirato dalla considerazione che, dal 1918 al 2000, gli atti criminali ufficialmente denunciati nel Regno Unito sono cresciuti in media del 5%. Il programma individua una serie di priorità, tra le quali risaltano:

- la *riduzione dei furti e dei crimini contro la proprietà*, anche attraverso la creazione di specifici organismi, come il Property Crime Reduction Action Team, composto da rappresentanti del governo a livello centrale e locale, esponenti del settore assicurativo, industriali e poliziotti, e chiamato ad impegnarsi per migliorare l'andamento della criminalità in questo settore;
- *l'impegno nella lotta contro il disordine ed i comportamenti anti-sociali*: dall'aprile del 1999 viene adottato uno strumento *ad hoc* per supportare la lotta ai comportamenti antisociali, *the Anti-Social Behaviour Order (ASBO)*. Le autorità locali e la polizia possono usufruire di un *Order* emanato dal tribunale per proteggere la comunità locale da tutte le azioni che causino disturbo ed allarme. Il provvedimento ha natura inibitoria, e mira ad impedire ai destinatari la prosecuzione delle condotte antisociali. Un discorso a parte merita, infine, il ruolo svolto dalla polizia negli interventi di prevenzione della criminalità. Il Regno Unito, come gli altri paesi anglosassoni è stato un pioniere del sistema operativo detto *community policing*, che si caratterizza, rispetto al servizio di polizia tradizionale, essenzialmente per un aspetto: il lavoro degli agenti si svolge in stretta collaborazione con i cittadini, in modo tale da creare una buona sintonia tra l'attività delle forze dell'ordine e le esigenze della comunità. In altre parole, il *community policing* concepisce i cittadini non soltanto come fruitori passivi di un servizio, ma come *partners* importanti nello sforzo diretto a garantire sicurezza alla collettività. Da questo postulato traggono origine i *Neighbourhood watch Schemes* uno degli strumenti più interessanti sperimentati nel campo della prevenzione: si tratta di gruppi di cittadini volontari, coordinati dalle forze dell'ordine, che svolgono un'attività di sorveglianza nell'ambito del quartiere e che riferiscono alla polizia tutti i movimenti o le situazioni che destino loro qualche sospetto di illegalità. Oltre ad attuare un sistematico e serrato lavoro di vigilanza, i gruppi si pongono l'obiettivo di creare una maggiore coesione all'interno della collettività e di costituire un punto di riferimento per le persone emarginate o in difficoltà.

### *La collaborazione concertata tra centro e periferia in Francia e in Belgio*

Le esperienze indubbiamente più significative sono quelle dove è stata *formalizzata l'interazione tra organismi pubblici, centrali e periferici tramite l'adozione dei Contratti Locali di Sicurezza*, degli strumenti stipulati dagli operatori pubblici, appartenenti agli organismi centrali e periferici, che stabiliscono una chiara ripartizione delle competenze e definiscono, nel contempo, delle efficaci forme di collaborazione da attuarsi a livello locale.

E' questo il caso della **Francia**, che si caratterizza come il paese dove si è maggiormente sviluppata una politica locale di prevenzione sociale della criminalità, che si inserisce nel contesto più generale della politica della città. La politica di prevenzione e sicurezza si basa fondamentalmente su alcuni strumenti quali i *Contrats locaux de sécurité* (CLS), istituiti con la Circolare del 28/10/1998 e la Circolare del 7/6/1999 relativa ai Contratti Locali di Sicurezza. Trattasi di accordi multilaterali tra governo, forze dell'ordine, magistratura, comuni, associazioni ed altri attori sociali della durata di sette anni; essi sono articolati a livello locale e cofinanziati dalle istituzioni locali. Vengono stipulati per iniziativa del prefetto, del Procuratore della Repubblica o del sindaco e prevedono, tra gli altri, interventi nel settore della prevenzione della criminalità giovanile. I CLS confluiscono nei c.d. *Contratti di città*, strumenti di coordinamento dell'insieme delle politiche per la città che raggruppano tutti i dispositivi adottati in materia di occupazione, rinnovamento

urbano, educazione, sanità, integrazione sociale e sicurezza al fine di garantire maggiore coerenza ed uniformità di intenti. Rientrano nella responsabilità diretta dei prefetti e vengono stipulati tra lo Stato e le collettività territoriali che s'impegnano, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, a mettere in atto una serie di azioni concrete e concertate per migliorare la vita quotidiana degli abitanti di determinati quartieri, agglomerati urbani o città medio-piccole in difficoltà. Si rileva che l'importanza crescente dei CLS ha portato ad una istituzionalizzazione di tale pratica: è stata quindi creata la *Cellule interministerielle d'animation et de suivi des Contrats locaux de sécurité*, composta da rappresentanti dei Ministeri dell'Interno, del Lavoro e della Solidarietà, dell'Educazione, della Gioventù e dello Sport, della Sanità e Azione Sociale nonché dal Ministero delegato alle città. Questo organismo, oltre a dare degli orientamenti sulla realizzazione dei CLS, organizza incontri a livello locale per facilitare lo scambio di informazioni e di esperienze in materia. Peraltro a livello locale sono operativi i *Consigli comunali per la prevenzione della delinquenza (Ccpd)*, ai quali va il merito di aver realizzato l'effettiva collaborazione tra amministrazioni comunali, polizia, gendarmeria, magistratura, pubblica istruzione, Ministero della Gioventù dello Sport e associazioni locali. L'originalità dell'esperienza francese è rappresentata, inoltre, dal fatto che è stato stabilito un intreccio molto stretto tra le politiche per la sicurezza e le politiche per il lavoro (soprattutto giovanile) attraverso la promozione di nuove figure professionali. Inoltre, a livello locale si registra l'attivazione della *police de proximité*, che agisce su un territorio ben definito (una zona, un quartiere, un *îlot*, o più semplicemente una via) ed espleta l'insieme dei compiti di polizia, ai quali si aggiunge lo sviluppo di uno stretto legame con gli abitanti, la conoscenza approfondita dei loro bisogni in materia di sicurezza ed il conseguente adeguamento degli interventi.

Il Belgio presenta un sistema di prevenzione molto simile a quello francese: tra gli strumenti più importanti di prevenzione occorre infatti citare il *Contratto di quartiere*, che rientra nel più ampio contesto del *Piano globale per l'occupazione, la competitività e la sicurezza* adottato nel 1993, ma si iscrive a pieno titolo nelle politiche di prevenzione. Questi Contratti nascono con l'obiettivo di lottare contro le tensioni sociali nei quartieri difficili e degradati delle grandi realtà urbane, allo scopo di ripristinare la coesione sociale e di rivitalizzare le aree depresse. Finanziati da una pluralità di enti, pubblici e privati, i contratti prevedono l'attuazione di misure specifiche di natura principalmente urbanistica e di prevenzione terziaria (creazione di alloggi, miglioramento dell'arredo urbano, risanamento dei servizi, misure penali alternative, ecc.). Inoltre, già dal 1985 sono stati istituiti degli organismi per coadiuvare il Ministro dell'Interno nella sua politica di prevenzione della criminalità, come il *Consiglio superiore di prevenzione della criminalità*, composto da rappresentanti dei Ministeri, dagli organi di assistenza alle classi meno abbienti e dell'Unione dei Comuni Belgi con competenze consultive, e le *Commissioni provinciali di prevenzione della criminalità* formate dal Governatore della Provincia, da rappresentanti dei Carabinieri, dalla Polizia comunale e dalle organizzazioni interessate con il compito di programmare i bisogni e coordinare i programmi dei lavori a livello locale.

A livello di professionalità specifiche, risale al 1991 la creazione del *mediatore comunale o ausiliario di polizia*: sperimentati negli otto distretti più problematici di Bruxelles, hanno competenze di carattere soprattutto amministrativo. Più recentemente è stato anche introdotto il poliziotto di prossimità, cioè un poliziotto che, svolgendo alcune limitatissime competenze amministrative e facendo il tramite tra la cittadinanza e le pattuglie di pronto intervento, presidia il territorio. Tra gli agenti di prossimità vanno segnalati anche gli *îlotiers* (sul modello di quelli francesi) che lavorano in una zona delimitata corrispondente a un singolo quartiere e non si occupano di pratiche amministrative.

### *Le responsabilità degli Stati federali in Germania e in Spagna*

In altri Paesi *la particolare struttura costituzionale dello Stato fa sì che non esista una politica nazionale di prevenzione della criminalità; perché essa ricade sostanzialmente nella responsabilità delle istituzioni locali*: è questo il caso degli Stati federali in Germania e delle Comunità autonome in Spagna.

In **Germania** al livello degli Stati federali, l'attività di prevenzione della criminalità è affidata principalmente ai Comitati statali per la prevenzione, che hanno una composizione di tipo interdipartimentale: i membri sono solitamente rappresentanti di ministeri, di organismi legislativi statali, uffici statali di assistenza ai giovani, organismi statali di supervisione delle scuole, polizia, istituzioni pubbliche come chiese, associazioni sportive e/o organizzazioni assistenziali e scienziati. Tali organi intervengono, tra l'altro, anche nelle attività comunali di prevenzione della criminalità o sostengono i *Comitati di prevenzione a livello locale* presenti all'interno dei singoli Stati. Questi ultimi generalmente sono presieduti dal sindaco o da un altro funzionario di alto grado e possono trovarsi in città grandi e piccole oltre che in aree rurali e, di norma, sono impegnati nelle stesse materie che interessano i comitati per la prevenzione a livello statale. Spesso danno vita a gruppi di lavoro che si occupano di temi particolarmente rilevanti, avvalendosi anche della cooperazione di privati cittadini. Tra le più importanti azioni a carattere preventivo attualmente in corso di realizzazione occorre citare il *Programma governativo e statale "Distretti con particolari esigenze di sviluppo: la Città Sociale"*, che è basato sul principio secondo il quale un miglioramento nella comunicazione all'interno di un distretto ed un senso di identificazione con la propria zona di appartenenza possono avere un effetto di prevenzione su fenomeni di criminalità.

Oltre a prevedere incentivi allo sviluppo e agli interventi urbanistici (miglioramento delle infrastrutture e delle condizioni degli alloggi) e incentivi di tipo economico (es. la creazione di maggiori opportunità di lavoro e di istruzione), il programma evidenzia anche il ruolo di misure sociali e di partecipazione per numerose zone svantaggiate ed aree cittadine che presentano problemi sociali (circa 160 in tutta la Germania);

In **Spagna** le azioni di prevenzione si orientano soprattutto verso specifici settori di intervento come la delinquenza di strada, il bullismo, la criminalità legata alla tossicodipendenza e l'assenteismo scolastico. Le attività vengono generalmente elaborate e promosse a cura delle amministrazioni centrali, ma la concreta messa in opera, così come l'intera gestione delle stesse, ricade nella competenza delle autonomie locali. Queste ultime si dimostrano particolarmente sensibili al problema della sicurezza avendo, peraltro, avviato alcune iniziative con un certo anticipo rispetto a quelle adottate dalle autorità centrali. In particolare, i municipi svolgono una rilevante attività di raccordo e di coordinamento delle azioni pubbliche e del terzo settore. La tendenza al decentramento delle iniziative ed alla necessità di avviare delle azioni a livello soprattutto locale si è tradotta, nel 1997, nella istituzione della *Policía de proximidad*, sperimentata con notevole successo, in 21 città spagnole, inizialmente con un organico di 400 agenti. Attualmente la Polizia di prossimità vanta 1.900 agenti motorizzati, 226 gruppi investigativi e copre l'80% del territorio nazionale (ad eccezione di parte della Catalogna – Lerida e Gerona – e delle Comunità Autonome del Paese Basco e Navarra).

### *La centralità della polizia nei programmi di prevenzione dell'Irlanda e del Portogallo*

Vi sono poi alcuni paesi in cui *le azioni di prevenzione risultano al momento, a sostanziale appannaggio dell'amministrazione centrale*, la quale provvede ad elaborare ed attuare le linee direttive di fondo, e solo in tempi recenti è stato avviato il



coinvolgimento, in maniera sempre più incisiva, delle amministrazioni locali. Tali realtà si contraddistinguono anche per *il ruolo centrale assunto dalla polizia e per il ricorso a strumenti volti ad incidere sulle attività delinquenziali più che sui soggetti devianti*.

Emblematico è il caso dell'Irlanda, dove la prevenzione del crimine prevede la sinergia di diversi attori istituzionali, primi fra tutti il Dipartimento di Giustizia, Parità e Riforma Giuridica ed il Ministero per gli Affari della Comunità e della Famiglia. Tuttavia, l'istituzione principalmente responsabile del contrasto e della prevenzione è la Polizia Nazionale, *An Garda Síochána*; essa opera per mezzo di diversi dipartimenti specializzati ed ha avviato delle singolari forme di collaborazione con la comunità locale, sulla falsariga di analoghe iniziative adottate nel Regno Unito. In particolare, i *Neighbourhood Watch Schemes*, istituiti nel 1985, prevedono la partecipazione della comunità in cooperazione con l'*An Garda Síochána* e tendono a costituirsi nelle aree urbane. Esistono attualmente 2.318 piani di vigilanza in atto in tutta la nazione, con una media di 158 unità familiari che partecipano a ciascuno di essi, per un totale di 366.000 nuclei familiari coinvolti.

Del pari la *Community Alert*, istituita nel 1985 grazie alla collaborazione tra *Muintir na Tire*, un'organizzazione nazionale di volontari, e l'*An Garda Síochána*. Essa intende migliorare la qualità della vita e la sicurezza dei più deboli, specialmente degli anziani. Le aree che potrebbero potenzialmente beneficiare di un piano di questo tipo vengono individuate da un delegato di *Muintir na Tire*, il quale coordina un incontro con i gruppi locali di volontari e un Funzionario dell'*Ufficio per la prevenzione del crimine e per i rapporti sociali* dell'*An Garda Síochána*. Se l'assemblea è d'accordo, viene istituito un comitato incaricato di redigere un piano e compilare una lista di persone a rischio, insieme ad un elenco di coloro che intendono vegliare volontariamente sui vicini. I vicini volontari e, se possibile, una rappresentanza della *Garda* locale, si recano presso le persone a rischio informandole sulla prevenzione del crimine.

Una volta iniziato il lavoro, fuori dalle case vengono apposti dei segnali, che agiscono come deterrente. Per lungo tempo confinata in una dimensione esclusivamente poliziesca, senza una chiara definizione delle priorità da seguire, in Portogallo la politica di prevenzione della criminalità si vede riconosciuta, a partire dagli anni '90, un'importanza crescente nella politica di governo portoghese: in quel periodo è stata avviata una valorizzazione del partenariato, tramite l'intervento congiunto di diversi ministeri, in particolare di quelli della Giustizia, dell'Interno, dell'Educazione, della Sanità, del Lavoro e solidarietà nonché delle forze dell'ordine. In seguito alla creazione di alcuni organismi locali di sicurezza, si registra, inoltre, una recente tendenza al decentramento in base alla convinzione che le azioni debbano essere intraprese il più vicino possibile ai cittadini.

A livello locale sono operativi i seguenti organismi:

- i *Consigli municipali di sicurezza*, creati nel 1998, sono delle entità con funzioni consultive, propositive e conoscitive in merito allo stato della sicurezza sul territorio municipale di riferimento. Ogni Consiglio è presieduto dal Sindaco ed è composto da rappresentanti locali delle forze di sicurezza e del Ministero Pubblico, della protezione civile e dei pompieri, dell'assistenza sociale e dei servizi di prevenzione della tossicodipendenza;
- le *Commissioni di protezione dei bambini e dei giovani*, istituite nel 1991 e riorganizzate nel 1999, sono degli organismi destinati a promuovere i diritti dei minori ed a prevenire o risolvere le situazioni suscettibili di influenzare negativamente la loro sicurezza, salute, formazione e sviluppo. Oltre a formulare pareri in materia, contribuiscono all'adozione di misure di prevenzione primaria e secondaria tramite la creazione di strutture di assistenza e accoglienza per minori vittime di abbandoni o maltrattamenti.

Esse esercitano le loro competenze sul territorio comunale, che fornisce loro locali e mezzi logistici, con la possibilità di concludere a questo fine degli accordi di cooperazione con i servizi dello Stato rappresentati dalla *Commissione Nazionale di protezione dei minori e dei giovani a rischio*. Sono composte da rappresentanti del comune e dei servizi locali della sicurezza sociale, della sanità e dell'educazione, delle forze di sicurezza, delle istituzioni private di solidarietà sociale, delle associazioni di genitori.

Nel corso degli anni '90, infine, è stato avviato un programma di modernizzazione delle forze dell'ordine, consistente nel mettere in diretta e più stretta relazione i cittadini con l'attività della polizia, conferendo ad essa una più elevata visibilità e professionalità. Alla fine del 1998 il Governo ha adottato il *Programma integrato di Polizia di prossimità*, con una propria dotazione finanziaria, per permettere lo sviluppo articolato, in cooperazione con altre entità pubbliche, delle azioni di prevenzione a favore dei gruppi più vulnerabili (giovani, anziani, vittime).

### *Le esperienze locali senza supporto centrale in Austria e Grecia*

In alcuni Stati membri *le amministrazioni locali svolgono un vero e proprio ruolo suppletivo degli organismi centrali, in quanto non è stato né realizzato un sistema di prevenzione del crimine a livello nazionale, né è stato istituito un organismo centrale*. Tuttavia, questo *vacuum* viene colmato, soprattutto a livello comunale, dai sindaci, dai governi locali, dalla polizia, dalle scuole e dai servizi sociali, che risultano particolarmente attivi nelle iniziative che si propongono di prevenire il disagio giovanile comunque esistente.

In **Austria** le più importanti attività di prevenzione del crimine si svolgono a livello comunale. È notevole in questo contesto l'operazione "Comunità sicura", che si basa principalmente sulla rilevazione della percezione individuale di sicurezza in base al principio di analisi (valutazione, concetti, progetti, materiali). Nell'ambito di tale iniziativa si prevede che, con la collaborazione del sindaco, congiuntamente ad un comitato di prevenzione ancora da istituire, in futuro verranno attuate misure per compensare le mancanze indicate dai cittadini. Peraltro, recentemente è stata realizzata la cosiddetta *Polizia Civica*, che è stata sperimentata in alcuni distretti di determinate aree metropolitane, come ad esempio Vienna.

Una situazione simile si trova in **Grecia**: qui l'attività di prevenzione del crimine ha subito un certo impulso negli anni più recenti, in seguito all'aumento della criminalità che si è registrato nel paese. A livello locale, nel 1999 sono state istituite le *Commissioni locali per la Prevenzione del Crimine* (legge 2713/1999), che intendono offrire una risposta al dilagare del crimine, soprattutto per quanto riguarda la criminalità giovanile di strada ed i reati connessi all'uso ed allo spaccio di sostanze stupefacenti. Va comunque osservato che il progetto, anche a causa della recentissima introduzione, non è ancora stato attuato in modo completo, e che le Commissioni locali di prevenzione sono oggi realtà presenti in un numero piuttosto esiguo di comuni della Grecia.

### *Italia: l'evoluzione del "controverso rapporto" fra governo locale e governo nazionale della sicurezza e la necessità di un coordinamento.*

In **Italia**, solo nella seconda metà degli anni '90 si è cominciata a riconoscere l'importanza delle attività di prevenzione della criminalità, non solo di quelle mirate a creare le condizioni per inibire la commissione di un reato ma, più in generale, di

<sup>5</sup> Espressione utilizzata da Braccesi in "Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana", in R. Selmini (a cura di), Bologna 2004, "La sicurezza Urbana", Il Mulino.

tutte quelle attività finalizzate a creare un clima sociale positivo, a sostenere i gruppi sociali a più elevato rischio di devianza, a mettere in rete (per renderne l'azione più immediata, efficace e produttiva) i soggetti che, all'interno di una stessa area, si dedicano ad attività di prevenzione e recupero.

La situazione attuale rivela come il nostro Paese sia piuttosto in ritardo rispetto agli altri stati Europei: in particolare, pur non mancando alcuni significativi programmi di prevenzione e di sostegno dei giovani, a livello centrale manca un soggetto cui sia stata assegnata esplicitamente la titolarità ed il coordinamento delle politiche e delle azioni di prevenzione sociale della criminalità, cosicché i programmi esistenti vengono programmati e gestiti, di volta in volta, dai Ministeri dell'Interno, della Giustizia, del Welfare. Il modello che è stato privilegiato negli ultimi anni per la realizzazione di questi programmi prevede un raccordo tra le amministrazioni centrali e quelle locali, lasciando a queste ultime l'ideazione e la realizzazione degli interventi, ma sottoponendo la progettualità scaturita dal territorio ad un vaglio centralizzato.

In effetti nel nostro paese, come del resto un po' ovunque in Europa, le più interessanti ed innovative esperienze di prevenzione sociale della criminalità sono scaturite all'interno di singoli ambiti territoriali e hanno visto la partecipazione, a livello locale di soggetti diversi.

In particolare, nell'ultimo decennio si è verificato un fenomeno che si potrebbe definire come *la crescita di protagonismo degli enti locali in materia di sicurezza*; le ragioni di una tale fenomenologia possono essere fatte risalire a due ordini di fattori:

- l'aumento delle aspettative nei confronti dei sindaci e dei governatori eletti in maniera diretta e l'aumento dei loro poteri a seguito delle riforme dello stato in senso federale;
- il significato sempre più "globale" che è andato assumendo il concetto di *sicurezza*, dall'alveo originario di prevenzione penale e repressione dei reati all'insieme di politiche pubbliche di promozione e tutela della legalità, di soluzione e mediazione dei conflitti, di lotta all'esclusione sociale e al disagio giovanile, di riqualificazione delle periferie e, più in generale di miglioramento delle condizioni di vita dei residenti, di sostegno economico alle vittime di reato, di formazione per gli operatori del settore.

Attorno alla metà degli anni '90 la questione "sicurezza" diventa oggetto della competizione istituzionale nel processo di allargamento delle competenze e delle responsabilità del sistema delle autonomie locali iniziata con la Legge 142/90. La sicurezza sembra rappresentare il "tema ideale" (Selmini, 2003) su cui si esercita la ricerca di nuovi equilibri tra gli attori in gioco a partire dalla ridefinizione dell'oggetto del contendere: la nascita della questione sicurezza urbana e la responsabilizzazione delle amministrazioni che a diverso titolo governano il territorio, erode terreno alla sicurezza pubblica, quale nozione originaria della funzione dello Stato.

Negli stessi anni con la riforma istituzionale dell'elezione diretta del Sindaco nasce una nuova e più carismatica figura di "primo cittadino" che attrae su di sé domande e tensioni sociali che si coagulano attorno al tema della sicurezza della città. I Sindaci sono considerati, fin dall'origine delle politiche di sicurezza in Italia, i referenti prioritari. Il loro ruolo, favorisce, quindi, l'imporsi dell'obiettivo *"di costruire la sicurezza urbana oltrepassando gli strumenti tradizionali di garanzia della sicurezza pubblica (la forze di polizia, l'apparato giudiziario e altri dispositivi del controllo formale) per attivare un insieme articolato di strumenti e metodi di regolazione della convivenza civile"*<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> M. Fiasco, Milano 2001 *"La sicurezza Urbana. Modelli di prevenzione e gestione. Protocolli e contratti. Servizi dell'ente locale e forze di polizia"*, Il sole 24 ore.

In pochissimi anni si è verificata una forte espansione della programmazione locale di politiche di sicurezza, soprattutto nel Nord del paese e nell'alveolo delle città governate dal centro sinistra. Questo impegno dei governi locali trova un supporto importante per la condivisione delle esperienze e l'approfondimento delle strategie con la costituzione nel 1996 del *Forum Italiano per la Sicurezza Urbana* (FISU)<sup>7</sup>, quale sezione italiana dell'omonimo *Forum Europeo* (FESU).

In questo processo ha avuto un forte ruolo di impulso il progetto *Città sicure* che nasce nel 1995 presso la Presidenza della Regione Emilia Romagna, le cui linee di indirizzo raccomandano l'integrazione degli obiettivi di sicurezza trasversalmente alle politiche pubbliche locali che insistono sulla città, intesa come "dimensione eco-sociale" in cui ogni intervento ha un impatto sulle condizioni "oggettive" e sulle rappresentazioni "soggettive" della sicurezza.

Una scelta di fondo che ha accomunato fin dall'origine l'impostazione del Progetto "*Città sicure*" della Regione Emilia-Romagna e del Forum italiano per la sicurezza urbana è stata, quindi, quella di riconoscere il ruolo centrale delle città nel governo della sicurezza in conformità al principio costituzionale di sussidiarietà, e di riservare all'azione regionale una funzione di promozione e sostegno dei governi locali.

Ai *policy maker* locali si impone un continuo sforzo di discernimento critico della domanda di sicurezza. Essa assume la connotazione effettiva di una domanda da interpretare, nelle due dimensioni sociale e individuale. La domanda di sicurezza è, infatti, relativa più spesso ad aspettative e disagi come fattori critici del vivere nelle città, che non alla questione criminalità. La sicurezza entra nella definizione di qualità della vita urbana e, dunque, nel "*tessuto comunitario presidiato istituzionalmente dalle autonomie locali*" (M. Fiasco, 2001).

Dalla fine degli anni '90 ad oggi, relativamente al quadro dei rapporti istituzionali la terza fase delle politiche locali di sicurezza è caratterizzata da alcuni fattori positivi di cui gli esperti sottolineano: un aumentato interesse dello stato centrale per la nuova accezione di sicurezza urbana e le attività degli enti locali portate avanti in questi anni; un interesse che si è concretizzato nella crescita di strumenti di intesa politico-amministrativa con le città e le regioni e la nascita di una autonoma politica di sicurezza nazionale che fa riferimento al dibattito avviato in sedi decentrate riguardo le strategie di prevenzione e di prossimità con i cittadini e la modernizzazione delle funzioni della polizia. La terza fase è anche caratterizzata dallo sviluppo di leggi regionali e dallo sviluppo delle attività di sicurezza delle polizie municipali.

Si manifestano, così nuove forme di collaborazione, parallele al conflitto di competenze tra regioni, città e governo centrale in materia di sicurezza. Nessuna modifica può essere registrata nella divisione di competenze tra Stato e Regioni sull'ordine pubblico, ma, con la Riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, si avvia una nuova interpretazione del ruolo delle autonomie locali sulla sicurezza, a partire dalle nuove ed esclusive prerogative del governo regionale e dei comuni sulla polizia amministrativa locale<sup>8</sup>, e dal principio della sussidiarietà sia verticale che orizzontale che avvia una fase di integrazione istituzionale con un ruolo sempre più centrale delle autonomie locali e delle parti sociali quali interlocutori diretti per adottare le politiche integrate di sicurezza urbana.

I *Protocolli d'intesa* stipulati tra amministrazioni comunali e prefetture rappresentano si è già detto, il primo tentativo di avviare forme di collaborazione tra i due livelli di governo. Sollecitati dai Sindaci nella seconda metà degli anni '90, hanno avuto la funzione di garantire la cooperazione tra enti locali e amministrazioni dello Stato, vincolando le Prefetture a concordare alcune attività e fornire conoscenze e

<sup>7</sup> Il *Forum italiano* nel '96, al momento della sua costituzione, contava 6 amministrazioni associate, tra cui cinque città e la Regione Emilia-Romagna; oggi ne fanno parte 88 amministrazioni, tra cui 67 comuni, tredici province e otto regioni.

<sup>8</sup> D.Lgs. "Modifiche dell'art. 117 della Costituzione" (Febbraio, 2002).

informazioni e di ridistribuire responsabilità del controllo del territorio e della prevenzione nel campo della sicurezza. La loro ambiguità risiedeva principalmente nel fatto che i protocolli ribadiscono il ruolo degli enti locali nella gestione della sicurezza, riaffermando la divisione delle competenze esistenti e il ruolo sussidiario della polizia municipale e dei comuni. Per quanto sia difficile valutare l'impatto che i protocolli hanno avuto nello sviluppo delle politiche locali di sicurezza, il loro ruolo si è spesso fermato alla formalizzazione della necessità di coordinamento interistituzionale. Una contraddizione che si è tentato di superare con le intese Sindaco/Prefetto di "seconda generazione" definite in base alla prima firma posta a Modena nel 2000, per i "contratti di sicurezza".

Il raccordo con le istituzioni responsabili della sicurezza pubblica è stato, fin da subito, uno dei punti cardine dei programmi regionali, a seguire dal fatto che le politiche criminali sono una parte integrante anche delle nuove politiche di sicurezza. Ai Protocolli d'Intesa si aggiungono oggi gli *Accordi di programma* siglati tra Regioni e Governo centrale. Essi tentano di sviluppare le modalità di collaborazione con la specificazione di programmi operativi che prevedono, sulla base dei due esempi esistenti a tutt'oggi della regione Emilia-Romagna e della Toscana, la formazione congiunta tra agenti della polizia di stato e della polizia municipale e dell'arma dei carabinieri, strumenti congiunti e cooperazione per il controllo del territorio e scambio e raccolta delle informazioni sui reati e le inciviltà provenienti dalle diverse forze di polizia. Si afferma con tali strumenti, al di là dell'esito concreto, una logica di partnership tra attori diversi che devono cercare stili di cooperazione *"che superino i conflitti, che rimangono tuttavia sempre latenti"* (R. Selmini, 2004). Questa scelta di fondo viene poi recepita (fatto politico di assoluta rilevanza) dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle province autonome, che assume espressamente (documenti approvati nelle sedute del 15 giugno 2000 e dell'8 febbraio 2001) l'obiettivo di "promuovere un sistema integrato di sicurezza delle città e del territorio regionale". Dalla condivisione e dagli sviluppi successivi di questa scelta di fondo si è andata consolidando quella che è stata definita *un'alleanza insolita nel panorama italiano* (Braccesi, 2004), quella appunto tra comuni e regioni, ed una specifica legislazione regionale, quale espressione "solenne" di un impegno che non ha precedenti nel panorama europeo delle politiche di sicurezza.

Si può dire quindi che a fronte di un quadro normativo nazionale in cui (come abbiamo visto) non trova idoneo riconoscimento il ruolo istituzionale degli enti locali nel governo della sicurezza, sono le regioni che intervengono a "sostenere" i governi locali nella promozione di nuove politiche di sicurezza urbana, con proprie disposizioni normative non solo di assegnazione di risorse finanziarie, ma anche di tipo programmatico ed organizzativo, assolvendo così a quel ruolo che nel resto d'Europa viene assolto dai governi nazionali. A partire dal 1999, anno in cui la Regione Emilia-Romagna per prima approvò una legge specifica in materia, altre 9 leggi regionali sono entrate in vigore (Lazio e Toscana nel 2001, Veneto, Umbria e Marche nel 2002, nel 2003 Lombardia, Campania ed ancora Emilia-Romagna con la nuova legge che ha sostituito quella del 1999, nel 2004 Piemonte), mentre altri progetti di legge (Provincia Autonoma di Trento, Calabria, Abruzzo, Liguria, Sardegna) sono attualmente all'esame dei rispettivi Consigli provinciali e regionali<sup>9</sup>.

Da un esame comparato delle leggi regionali sopra richiamate si può individuare un nucleo di principi informativi fondamentali che trovano una declinazione omogenea ed una serie di strumenti e criteri attuativi analoghi, con una trasversalità che (seppur con alcune specificazioni proprie delle varie realtà regionali) non risulta condizionata dalle distinzioni di schieramento politico. Tale omogeneità di principi e di metodi induce a ritenere con sufficiente ragionevolezza che è in atto un "processo di

<sup>9</sup> Si evidenzia che la trattazione concernente l'evoluzione della normativa e del quadro istituzionale è aggiornata ad aprile 2008.

definizione di *un nuovo modello istituzionale di sicurezza*, fondato sulla centralità del ruolo dei Comuni nello sviluppo delle politiche per la sicurezza e sulla trattazione prettamente locale e territoriale delle problematiche relative” (Regione Toscana, 2003), nonché sulla “integrazione delle politiche sociali e territoriali di competenza delle autonomie regionali e locali con le politiche di contrasto della criminalità” (Conferenza dei Presidenti di Regione, 2001). Ed è su questa base, che si ritiene si possano individuare gli elementi essenziali per configurare una sorta di “*statuto*” delle *nuove politiche integrate di sicurezza*: ovviamente non nel senso formale tipico dei paradigmi delle fonti del diritto, ma in senso sostanziale; un nucleo sufficientemente omogeneo di principi e strumenti recepiti nelle varie leggi regionali, da cui si può ricavare un “sistema normativo”<sup>10</sup> della sicurezza locale che, per quanto suscettibile di ulteriori sviluppi, appare fin d’ora idoneo a conquistare un suo spazio autonomo rispetto al sistema normativo della sicurezza pubblica e dell’ordine pubblico.

Dispositivo	Contenuto
Legge 25 marzo 1993, n.81	Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia e del consiglio comunale e del consiglio provinciale
Protocolli d’intesa per la sicurezza	intese tra comuni e prefetture per il coordinamento delle iniziative legate al governo complessivo della sicurezza urbana
Decreto legislativo n. 112/1998 art. 158 e 159	Attribuzione alle regioni e gli enti locali di funzioni e dei compiti di polizia amministrativa sulle “misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico”
Decreto legge 279/99	Partecipazione dei sindaci dei comuni capoluogo ai Comitati provinciali per l’Ordine e la Sicurezza Pubblica per la formulazione delle politiche locali della sicurezza
Legge 296/2006 ( finanziaria 2007)	prevede l’istituzione di convenzioni tra il Ministero dell’Interno o la Prefettura e gli enti locali per la collaborazione economica nella realizzazione di progetti sulla sicurezza
Patto per la sicurezza Ministero dell’Interno Anci ( 20 marzo 2007)	Accordo per la realizzazione progetti condivisi con tutti i Comuni d’Italia in cui emerge il rapporto di sussidiarietà tra gli organismi statali e gli enti locali e territoriali
Intesa Ministero dell’interno Città Metropolitane ( 20 marzo 2007)	Accordo per la definizione di patti per la sicurezza in ogni città metropolitana e la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto Governo-città metropolitane per definire le innovazioni legislative e normative che possano sostenere queste intese
Patti per la sicurezza nelle Città metropolitane ( 2006-2007)	Accordi nelle principali città capoluogo per definire una strategia condivisa di azioni per la riqualificazione del tessuto urbano, il recupero del degrado ambientale e del disagio sociale, la prevenzione e il contrasto alla criminalità
Disegno di legge “ Disposizioni in materia di sicurezza urbana”	Rafforzamento dei poteri dei sindaci, della Polizia municipale e dei prefetti.

Tab. 7 - *dispositivi che hanno delineato il ruolo degli Enti locali nel governo della sicurezza urbana in Italia. Ns. Elaborazione su dati del Ministero degli Interni.*

<sup>10</sup> Considerati i tempi diversi in cui sono entrate in vigore le varie leggi regionali e quelle ancora in corso di approvazione, si può parlare di un sistema normativo “a *formazione progressiva*”; fermo restando che la futura produzione legislativa regionale potrà risultare condizionata dagli sviluppi della riforma degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

## 5.2 Il ruolo delle Regioni nelle politiche di sicurezza urbana: il caso della Catalogna e dell'Emilia Romagna

La conquista di questo spazio normativo autonomo da parte della legislazione regionale avviene innanzitutto mediante l'affermazione dell'esistenza di una "*ordinata e civile convivenza nelle città e nel territorio regionale*", come bene giuridico al cui conseguimento sono rivolte le politiche locali di sicurezza che le regioni si assumono il compito di promuovere; bene giuridico che la legislazione regionale individua come autonomo e distinto rispetto all'*ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale*, con cui nell'ordinamento vigente si identifica invece la tutela dell'"ordine pubblico e sicurezza pubblica". Una parte rilevante del contenuto delle leggi regionali (sia il caso italiano ma maggiormente presente nel caso spagnolo) è dedicato alla formulazione delle linee guida per la regolamentazione dei meccanismi di promozione della progettualità degli enti locali, mediante la concessione di specifici finanziamenti; la disciplina attuativa (spese ammissibili, termini, modulistica, ecc.) viene poi normalmente demandata a deliberazioni di competenza delle giunte regionali ed anche a provvedimenti dirigenziali. Senza entrare nel dettaglio dell'analisi comparativa tra i vari testi normativi, si ritiene importante evidenziarne due aspetti essenziali. Il primo riguarda le tipologie degli interventi ammissibili a finanziamento, individuate in maniera più o meno dettagliata, ma comunque riconducibili alle seguenti macroaree:

- riqualificazione urbana; prevenzione situazionale e supporto al controllo del territorio anche mediante l'attivazione di strumenti tecnici specifici;
- potenziamento della polizia locale;
- rafforzamento della prevenzione sociale nei confronti delle aree e dei soggetti a rischio di esposizione ad attività criminose;
- mediazione dei conflitti sociali e culturali e attività di reinserimento sociale; educazione alla legalità;
- assistenza e aiuto alle vittime dei reati.

L'altro aspetto importante riguarda la notevole rilevanza attribuita nella legislazione regionale e nella relativa disciplina attuativa al carattere *integrato* dei progetti, ai fini della concessione dei finanziamenti. Certo, come è stato osservato (Selmini, 2003), questo implica anche il rischio che la legislazione regionale produca *contributi* in qualche modo "condizionanti" la costruzione sociale dei problemi di sicurezza, favorendo una dilatazione eccessiva di questo concetto e l'attribuzione impropria dell'etichetta di "progetti per la sicurezza" a interventi riconducibili agli strumenti ordinari delle politiche locali nei vari settori di competenza (settore urbanistico, dei servizi scolastici, dell'edilizia residenziale, ecc). Ed effettivamente questo rischio aumenta in una prospettiva di politiche "*integrate*" di sicurezza, per la loro vocazione intersettoriale e multidisciplinare. A fronte di questo rischio effettivo sarebbe peraltro motivata (a parere di chi scrive) la scelta di abbandonare la suddetta prospettiva ("integrazione") per ripiegare verso un'impostazione più "neutra" delle politiche di sicurezza; ma poco utile sarebbe anche ritenere sufficiente l'argomentazione che una certa influenza nella costruzione sociale dei problemi può riscontrarsi nell'impatto degli strumenti di regolamentazione di ogni politica pubblica.

Un altro settore importante della legislazione regionale in esame, riguarda la promozione della collaborazione istituzionale come strumento privilegiato per consentire l'attuazione di un sistema integrato di sicurezza. In questo ambito si possono ricomprendere anche i vari organismi (Osservatori, Conferenze, Comitati, ecc.) a composizione mista (componenti politici e tecnici, interni ed esterni, con ampia rappresentanza delle istituzioni statali: prefetti, responsabili delle forze dell'ordine, magistrati), istituiti dalle leggi regionali con funzioni di studio ed analisi

dei fenomeni, consultazione e collaborazione. Ma il ruolo più innovativo delle Regioni si esplica attraverso l'incentivazione di atti di collaborazione istituzionale a livello locale, e soprattutto attraverso la partecipazione diretta ad intese e accordi con lo Stato. L'ultimo settore rilevante riguardo quello della qualificazione e del coordinamento della polizia locale, la sua funzione è spesso richiamata negli aspetti generali delle politiche per la sicurezza in particolare per il caso catalano, come strumento fondamentale per la realizzazione del sistema integrato di sicurezza. E sia in tale legislazione che nei suddetti accordi tra regioni e Ministero dell'interno è possibile riscontrare un profilo unitario nel ruolo, che le Regioni si assumono, di indirizzo, coordinamento e sostegno all'attività operativa, alla formazione ed alla qualificazione della polizia locale. Con riferimento alla prima tipologia di leggi, è stato osservato da R. Selmini, che *"in alcuni casi...il ruolo della polizia locale assume una dimensione talmente forte da sembrare il cuore delle politiche di sicurezza urbana, piuttosto che uno degli aspetti, per quanto decisivo, di queste politiche"*<sup>11</sup>. Da tale osservazione deriva poi la preoccupazione che la rilevanza attribuita al ruolo delle polizie locali possa "nascondere anche un'insidia profonda e condurre alla ricollocazione sostanziale dell'azione degli enti locali negli spazi propri delle attività di polizia locale e di sicurezza". Un'insidia quindi (ci sembra di capire) che può concretizzarsi in una "sovraesposizione" della polizia locale nell'attuazione delle politiche locali di sicurezza, spostando il focus di quest'ultime sul potenziamento dell'attività di controllo e repressione a discapito di una impostazione di prevenzione integrata. Ma se tali preoccupazioni risultano condivisibili nelle loro motivazioni di fondo, si può tuttavia rilevare che alle due opzioni dei legislatori regionali (quella "contestuale" e quella "separata") non sembrano corrispondere automaticamente diverse – o addirittura opposte – concezioni delle politiche di sicurezza.

### *La Catalogna*

Prima di poter entrare nel merito del tema delle competenze degli enti intermedi è fondamentale ricordare e chiarificare le differenze amministrative che esistono tra le due realtà esaminate e spiegare brevemente l'organizzazione dei poteri tra lo Stato e i diversi livelli istituzionali locali.

Le competenze e i ruoli dei vari livelli di governo di questi paesi, l'articolazione dei poteri, la relazione tra le autorità centrali e quelle locali e le responsabilità dei diversi organi si differenziano per scelte culturali e storiche, o semplicemente per l'assetto amministrativo e legale ma fondamentalmente è possibile estrapolare delle direttive simili che ci permettono di stabilire una base di lavoro comune.

Per semplificare e facilitare la comprensione qui di seguito vengono molto brevemente presentate alcune informazioni amministrative concernenti le competenze dei diversi enti intermedi che compongono le amministrazioni in Spagna, sottolineando brevemente le loro competenze in materia di sicurezza urbana.

### *Le competenze della Regioni e delle Comunità Autonome*<sup>12</sup>

Le Comunità Autonome sono costituite da un'assemblea legislativa eletta a suffragio universale diretto e a scrutinio proporzionale che detiene un potere legislativo secondario. L'altro organo è il consiglio di governo regionale formato dai membri nominati dal Presidente che detengono il portafoglio ministeriale. Il Presidente della

<sup>11</sup> Selmini R., Braccesi C., Bologna 2006, *"Sicurezza Urbana e ruolo della Polizia Locale"*, Maggioli Editore, pp. 246-248.

<sup>12</sup> Il livello regionale in Spagna è costituito da 17 Comunità autonome che possiedono un proprio regolamento d'autonomia e delle competenze specifiche.



Comunità Autonoma é eletto dall'assemblea legislativa e nominato dal Re e dirige l'assemblea del Governo Regionale.

Le materie che non sono espressamente attribuite allo Stato dalla Costituzione che possono essere conferite alle Comunità Autonome sono fissate dall'articolo 148 della Costituzione Spagnola. L'articolo prevede la possibilità di estendere le competenze delle Comunità Autonome ad altri settori e per questa ragione le competenze delle comunità variano da una comunità all'altra. Il livello intermedio della Spagna é rappresentato da 50 province e dalla loro "*Diputaciones*". Le Province sono costituite dal Consiglio Provinciale formato da un minimo di 25 ad un massimo di 51 deputati eletti a suffragio universale, tra i quali anche i consiglieri comunali. Il consiglio ha delle competenze normative e di controllo sull'organizzazione e la difesa degli interessi della collettività territoriale.

La Commissione del Governo provinciale é composta dal Presidente e dai deputati; si occupa di assistere il Presidente nell'esercizio delle sue attribuzioni e controlla l'esercizio delle deleghe assegnate dal presidente al consiglio provinciale. Il Presidente, che é eletto dal consiglio provinciale, dirige il governo e l'amministrazione e nomina il vice presidente e i membri del governo provinciale. Le competenze delle Province possono essere riassunte nella gestione in autonomia degli interessi propri e delle rispettive collettività locali. Partecipano al coordinamento dell'amministrazione locale con le Comunità Autonome e con lo Stato. Sette delle 17 comunità autonome si compongono di una sola Provincia; per queste Regioni le comunità autonome rimpiazzano la *Diputacion* provinciale e ne assumono le funzioni.

In particolare per la Catalogna, hanno avuto rilevanza le vicende che hanno portato all'approvazione della *Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya*<sup>13</sup>, che ha riscritto lo *Statuto della Catalogna* ampliandone notevolmente il contenuto, secondo un modello molto più ambizioso, rispetto a quello seguito dagli altri statuti di autonomia. Sebbene nella versione definitiva sia stato trasformato il riferimento alla Catalogna come "nazione", presente nella proposta originaria, in un semplice riconoscimento della "nazionalità" catalana, il nuovo testo si è posto come un modello innovativo di riorganizzazione territoriale e funzionale, non solo del territorio regionale ma, tendenzialmente, anche dello Stato spagnolo. Tra gli aspetti salienti da segnalare vi sono:

- l'introduzione di una parte relativa ai diritti fondamentali dei cittadini residenti nel territorio della Comunità;
- la ridefinizione del sistema istituzionale, effettuata nell'ambito del diritto all'autogoverno regionale;
- l'introduzione di un modello di organizzazione territoriale degli enti locali;
- l'ampliamento delle competenze regionali e l'allargamento della loro tipologia;
- la riorganizzazione del sistema giudiziario della Comunità;
- il potenziamento del principio del bilateralismo nelle relazioni interistituzionali;
- la definizione di un modello proprio di finanziamento regionale.

In materia di prevenzione e di sicurezza urbana in Spagna esiste una divisione delle competenze tra i livelli di governo: lo Stato, le Regioni (o Comunità) Autonome<sup>14</sup> e le municipalità (tre livelli totalmente indipendenti). Per quanto riguarda la prevenzione della criminalità, la Spagna é passata da un modello repressivo ad un approccio basato principalmente sulla cooperazione tra le autorità locali.

<sup>13</sup> Il testo della legge è all'indirizzo web: [www.boe.es/boe/dias/2006/07/20/pdfs/A27269-27310.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2006/07/20/pdfs/A27269-27310.pdf).

<sup>14</sup> Catalogna e Paesi Baschi.

La struttura dello Stato ha imposto una continua collaborazione tra i diversi livelli di governo<sup>15</sup>. A livello regionale è importante ricordare che solamente le due comunità autonome dispongono di un corpo di polizia regionale ( “*mossos d’esquadra*” in Catalogna e la “*erchaintza*” nei Paesi Baschi).

La dinamica della prevenzione a livello regionale passa attraverso una serie di programmi d’intervento in collaborazione con i servizi sociali, d’aiuto agli individui o a gruppi in difficoltà (scolastica, economica, familiare, etc.), e di prevenzione della delinquenza giovanile.

Nelle comunità autonome, il lavoro è indirizzato alla dissuasione, la riduzione dei rischi e delle situazioni propizie al crimine e alla prevenzione sociale verso i gruppi a rischio. Politici e rappresentanti della Polizia si riuniscono regolarmente a tre livelli (*Juntas Locales de Seguridad*) per rendere operativi i programmi specifici e avviare gli studi tematici a livello locale.

Con l’organizzazione delle Olimpiadi del 1992, il ruolo della polizia è diventato più importante nelle politiche di sicurezza mentre il coordinamento della prevenzione avveniva tra la città di Barcellona e la Catalogna, ora si afferma rispetto allo Stato centrale. La politica di sicurezza sociale è stata nel tempo soppiantata dalla politica di sicurezza di polizia, orientamento questo ravvisabile da qualche anno anche nelle altre regioni e nelle grandi città della Spagna. La Polizia svolge un ruolo fondamentale nella politica di prevenzione, avendo preso coscienza della necessità di operare non solo come servizio repressivo, ma anche come mediatore sociale.

Le azioni di prevenzione vengono generalmente elaborate e promosse a cura delle amministrazioni centrali, ma la concreta messa in opera, così come l’intera gestione delle stesse, ricade nella competenza delle autonomie locali. Queste ultime si dimostrano particolarmente sensibili al problema della sicurezza avendo, peraltro, avviato alcune iniziative con un certo anticipo rispetto a quelle adottate dalle autorità centrali.

Risale al 1988, la prima interessante iniziativa: il *Programa de participación ciudadana* con cui sono state poste le basi per instaurare una intercomunicazione tra la Polizia, le istituzioni ed i cittadini, attraverso contatti periodici e puntuali. L’iniziativa ha trovato concreta attuazione solo nel 1997, anno in cui è stata sperimentata la *Policía de proximidad* (Polizia di Prossimità) al fine di offrire una risposta alla diffusa insicurezza dei cittadini attraverso l’aumento del controllo del territorio e la creazione di un punto di riferimento costante per la popolazione.

A livello nazionale, allo stato attuale si assiste ad una reinterpretazione in chiave manageriale della polizia di prossimità. Il documento *POLICIA 2000*, recentemente varato dal governo nazionale, prefigura infatti una riforma di vasta portata delle polizie nazionali, dove si accentua *la specializzazione degli operatori sul bisogno di sicurezza della cittadinanza*. In questa ottica sono state adottate delle iniziative specifiche a livello centrale, in particolare il *Programa policía-menor* ed il *Programa Policía-jóvenes a riesgo*, con cui si mira a stabilire una serie di iniziative che favoriscano un intervento di polizia più mirato per i reati che si generano nel contesto giovanile e nel cui ambito assume un ruolo particolarmente importante la politica di prevenzione, con azioni dirette sia alle vittime che agli aggressori.

Nel 1987 sono stati attivati i Gruppi per i Minori ( “*Grupos de Menores*”, o GRUME) all’interno della Polizia Nazionale spagnola, con quartieri generali a Barcellona, Madrid e Siviglia.

I *GRUME* fanno parte delle Brigate Provinciali della Polizia Giudiziaria, e il loro campo d’azione riguarda il settore della protezione (minori vittime di reati), della rieducazione (minori autori di reati) e della prevenzione (minori che vivono in situazioni a rischio di devianza e di vittimizzazione).

<sup>15</sup> L’essenziale delle attività e delle risorse è concentrato nelle Comunità Autonome.

Il *Programma Polizia 2000*, lanciato nel 1999, è concepito come un piano strategico basato sulla dinamica della modernizzazione e del miglioramento dell'organizzazione e del funzionamento della Polizia Nazionale, con l'obiettivo di assicurare la sicurezza nazionale con degli interventi di polizia più efficienti ed efficaci. "Prossimità" e "Specializzazione" sono le due idee portanti del Programma.

Dal 1996, la Direzione Generale della Polizia presso il Ministero dell'Interno sostiene e promuove la realizzazione di un modello di polizia basato sulla vicinanza ai bisogni ed alle esigenze del cittadino e su una più stretta collaborazione con la comunità, ossia sul modello noto come "polizia di prossimità", che si prefigge, in particolare, di:

- potenziare i servizi di polizia offerti ai cittadini;
- migliorare la qualità del rapporto intercorrente tra i cittadini e le forze dell'ordine;
- ridurre il tasso di criminalità e far diminuire il senso d'insicurezza dei cittadini; incoraggiare la polizia a compiere interventi di natura preventiva;
- attuare una mediazione nelle situazioni conflittuali collegate alle azioni delittuose;
- rappresentare le richieste, i bisogni e gli interessi dei cittadini presso altri organismi od istituzioni;
- creare e mantenere dei canali di comunicazione finalizzati all'informazione e alla collaborazione con la comunità;
- attuare dei programmi di prevenzione per ridurre il numero di vittime del crimine, con particolare riferimento alle categorie sociali maggiormente esposte al rischio di vittimizzazione (anziani, minori, donne, ecc.);
- incrementare il coinvolgimento della polizia nella vita della comunità; aiutare le vittime di reati.

Nel 2001 la Polizia Nazionale ha consolidato il modello della *polizia di prossimità* e ha sviluppato un nuovo orientamento specialistico mediante il *Programma 10 x 10*. Si è cercato, così, di definire dei nuovi parametri organizzativi ed operativi per contrastare i reati più gravi, soprattutto per quanto concerne 10 aree di attività criminale (l'uso ed il commercio di stupefacenti, la criminalità organizzata, i gravi illeciti di natura economica e finanziaria, le reti di immigrazione clandestina e di falsificazione dei documenti, i reati contro il patrimonio, i reati sessuali, i crimini che coinvolgono la famiglia ed i minori, la criminalità informatica) in 10 città spagnole (Madrid, Barcellona, Siviglia, Valencia, Malaga, Alicante, Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Palma de Mallorca e Vigo). Questo Programma si propone di realizzare una significativa specializzazione dell'operato della polizia, così come il *Programma 6 x 6* è stato lo strumento promotore della polizia di prossimità.

### *Il ruolo della polizia autonoma in Catalogna: luci e ombre*

In Catalogna, nell'attuale assetto costituzionale operano le forze di polizia di tre distinte autorità di pubblica sicurezza: la Polizia Nazionale e la Guardia Civile (che dipendono dal Governo spagnolo), il *Corpo dei Mossos d'Esquadra* (la polizia della Generalitat de Catalunya, il governo regionale autonomo catalano) e le varie polizie locali (a livello cittadino). Questa pluralità di agenti costituisce un complesso (e confusionario) sistema di sicurezza, sviluppato secondo dei principi fondati sul coordinamento e la collaborazione.

Lo Statuto Autonomo della Catalogna del 1979, riscritto come abbiamo già detto nel 2006, ha conferito alla Generalitat de Catalunya l'autorità di creare una propria forza di polizia. La polizia regionale catalana, che in realtà vanta una tradizione di

secoli, è stata istituita nel 1983: i *Mossos d'Esquadra* sono un corpo armato di polizia civile, le cui principali finalità sono la tutela del libero esercizio dei diritti e delle libertà dei cittadini nonché il mantenimento della sicurezza pubblica. Essi costituiscono una forza di polizia regolare, con tutte le competenze ordinarie riconosciute alle forze dell'ordine, ed hanno giurisdizione su tutto il territorio catalano.

Il Corpo dipende dal Governo regionale ed è posto sotto l'autorità diretta del Ministero dell'Interno della Regione a statuto autonomo ([\*"Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació"\*](#)). Nell'ottobre 1994, in applicazione delle disposizioni dello Statuto Catalano, la Commissione per la Sicurezza della Catalogna ha approvato lo stanziamento dei *Mossos d'Esquadra* sul territorio, che sono così subentrati alle entità nazionali spagnole preposte alla sicurezza (Polizia Nazionale e Guardia Civile) per tutelare la sicurezza dei cittadini e l'ordine pubblico.

Oggi, tramite gli Uffici per le Relazioni con la Comunità, i *Mossos d'Esquadra* risultano impegnati ad applicare un modello di "polizia preventiva" che li mantiene a stretto contatto con la cittadinanza. Le attività preventive si traducono in un cambiamento di rotta nelle strategie di pubblica sicurezza: esse si propongono di sostituire le modalità tipiche di azione, basate sulla vigilanza e sul controllo, tipiche proprie dei modelli improntati alla reazione e alla repressione, con un servizio pubblico efficiente e vantaggioso per tutti i cittadini, con i quali gli agenti agiscono in stretto e costante contatto, generando così delle dinamiche relazionali fondate sulla fiducia e la collaborazione reciproche. Una lunga serie di successi nella soluzione di alcuni casi ha fatto crescere esponenzialmente le inchieste assegnate ai *Mossos d'Esquadra*, ciò ha comportato la necessità di riorganizzare la struttura interna del Corpo. Nel giugno 1986, in concomitanza con l'assunzione di personale anche laureato nel Corpo, sono state create la *Brigata dei Minori* (incaricata di eseguire le ordinanze dei Tribunali dei Giovani e dell'Amministrazione della Giustizia per i Giovani) e le *Centrali di Polizia Minorile*.

Queste ultime sono le prime stazioni di polizia del Corpo e del Paese dedicate esclusivamente ai minori, esse si sono dimostrate particolarmente efficaci, smantellando giri di prostituzione e realizzando numerosi arresti per maltrattamenti in famiglia. Numerosi comuni catalani, 186 per la precisione, dispongono di una *Polizia locale*, rispondendo così in prima persona ed autonomamente alle esigenze di sicurezza dei residenti.

Queste forze di polizia locale sono istituzioni civili armate, che operano agli ordini della massima autorità cittadina, ossia del sindaco. Nell'ambito territoriale dei comuni di appartenenza, la Polizia locale svolge compiti di ordine pubblico, assicurando in particolare l'ordine pubblico viario e alla sicurezza dei cittadini.

La *Generalitat de Catalunya* è l'organismo al quale compete il coordinamento tra le varie polizie locali e tra queste e i *Mossos d'Esquadra*, sempre nel rispetto dell'autonomia municipale. L'opera di coordinamento deve garantire l'armonizzazione tra le varie politiche di sicurezza attuate in Catalogna. Lo stato della sicurezza dei cittadini del comune viene discusso nell'ambito di riunioni dedicate alla sicurezza locale, presiedute dal sindaco, nelle quali vengono coordinati gli interventi e le politiche di sicurezza municipale e viene fornito il necessario supporto, tra gli altri, ai *programmi di prevenzione della delinquenza minorile e dell'assenteismo scolastico*, che richiedono la partecipazione coordinata delle varie istituzioni politiche, sociali, educative, assistenziali e di quartiere locali. In questo contesto, le varie forze di polizia locale, che operano a stretto contatto con i cittadini, incentrano la loro attività sulla prevenzione della delinquenza minorile, attuando concretamente la strategia della "prossimità al cittadino", e non riuscendo sempre nell'intento preposto come vedremo successivamente trattando di Barcellona.

Nel 2003 è stata approvata la Legge n. 4/2003 di Organizzazione del sistema di sicurezza pubblica in Catalogna, la legge di riforma delle competenze in materia di sicurezza pubblica.

L'obiettivo e i principi di questa nuova legge riguardano essenzialmente il riordino delle competenze della polizia e la sua integrazione con gli altri organi addetti alla sicurezza (protezione civile, polizia stradale, sicurezza privata per grandi eventi sportivi e spettacoli, sicurezza privata di controllo in generale) proprio nel tentativo di creare un sistema integrato generale di sicurezza che comprendesse tutta la Comunità Autonoma. I principi generali sono:

- prevenzione dei rischi e delle minacce;
- adeguamento dei servizi pubblici alla domanda sociale;
- decentralizzazione ed approssimazione dei servizi pubblici ai cittadini;
- efficacia dell'azione pubblica ed efficienza nell'assegnazione di risorse e di strumenti;
- pianificazione e valutazione degli interventi pubblici;
- proporzionalità dell'intervento pubblico;
- corresponsabilità e complementarietà degli Enti e delle Amministrazioni;
- coordinazione e cooperazione tra enti, amministrazioni e servizi;
- trasparenza ed informazione ai cittadini.

Questi principi generali si devono attuare attraverso lo strumento dei Piani di sicurezza di applicazione della Legge di riordino del sistema di sicurezza pubblica in Catalogna (*Plans de seguretat a la Llei d'Ordenació del sistema de seguretat pública de Catalunya*), attraverso l'approvazione da parte del Governo Autonomo di un Programma generale di sicurezza (*Pla general de seguretat de Catalunya*), di durata biennale, che integri le previsioni generali dei rischi, attuazioni e strumenti in materia di sicurezza urbana, allarmi, sicurezza viaria e altre forme di pericolo che possono colpire la convivenza della popolazione e la sicurezza delle persone e dei beni. Inoltre, il Piano deve contenere le direttive ed i criteri tecnici per l'elaborazione dei Piani Locali e regionali di Sicurezza (*Plans locals i regionals de seguretat*) coordinandoli ed integrandoli.

I Piani territoriali locali di sicurezza possono essere comunali, intercomunali o regionali, a carattere generale, settoriale, temporali o settoriali. Hanno il compito di considerare, nel proprio ambito specifico, le previsioni contenute nei piani di protezione civile, di sicurezza stradale, di sicurezza privata per grandi eventi, etc. Le già esistenti Giunte Locali (*Juntas Locales*) devono approvarli nel proprio municipio che rispettivamente deve:

- analizzare le condizioni di sicurezza;
- definire gli obiettivi generali e le priorità, gli strumenti e le risorse disponibili;
- specificare le azioni da intraprendere, con il relativo calendario, i metodi e le strategie di conseguimento, vigilando adeguatamente sul tempistica di attuazione.

Nel quadro descritto si evidenzia, in modo particolare, il ruolo che assume la polizia nelle sue diverse forme nel contesto catalano, esso può essere riassunto con le parole di Cornelli *"la fiducia nella polizia può essere definita come uno stato mentale positivo verso la polizia che consiste nel credere che quello che ci si aspetta da loro sarà, probabilmente, quello che realmente la polizia faccia"*<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Cornelli R., Bologna 2003, *"Le forze di polizia: situazione attuale e prospettive di riforma"*, in Barbagli M. (a cura di), *"Rapporto sulla criminalità in Italia"*, Il Mulino, p. 46.

Questa definizione vincola la fiducia alla credibilità (*accountentably*), anche se la fiducia e la credibilità producono conseguenze nelle dinamiche interne alle istituzioni (Recasens, 2007), resta però alla discrezionalità della polizia stessa la relazione con lo sviluppo delle politiche di sicurezza.

In definitiva, possiamo affermare che fino ad ora quel che abbiamo denominato “polizia” non deve essere unicamente analizzato come una funzione o una corporazione e nemmeno come un oggetto o un apparato dello Stato; ma come viene definito da Recasens, ovvero un “*sistema polivalente raggruppato sotto l’espressione complesso-poliziesco*”<sup>17</sup>, inseparabile dal contesto del sistema sociale e dalla funzione di produttore di sicurezza, adatto alla descrizione del modello di polizia catalano. Il *complesso-poliziesco* deve essere analizzato come un “sistema esperto” integrato da qualificate figure professionali ed in relazione a concetti come il rischio, la fiducia e la discrezionalità, al fine di intendere la sua ubicazione reale in relazione alla sicurezza ed a gli altri attori che intervengono in questo delicato processo.

### *L’Emilia Romagna*

Come abbiamo avuto modo di accennare sopra, sull’evoluzione della legislazione regionale si innesta la riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione italiana ed in particolare (per quanto qui d’interesse) degli articoli 117 (comma secondo, lettera h: *lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:...h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale*; comma quarto: *spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*) e 118 (comma terzo: *la legge statale disciplina le forme di coordinamento tra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell’art.117*).

Quel che ci sembra di poter osservare è che in questo settore della Costituzione sono applicate entrambe le “logiche” ricostruttive delle competenze: non solo quella della separazione (*ordine pubblico e sicurezza* allo Stato; *polizia amministrativa locale* alle Regioni), ma anche quella del coordinamento-integrazione (art. 118, comma terzo). Ed in questo quadro appare calzante l’opzione interpretativa sistematica che evidenzia come “*il dettato costituzionale, nel segnalare la necessità del coordinamento tra ordine pubblico, sicurezza e polizia amministrativa, abbia voluto indicare l’esistenza di problematiche che non sono squisitamente né di sicurezza pubblica, né di polizia amministrativa, ma la cui soluzione richiede interventi coordinati tra Stato, regioni ed enti locali: le nuove politiche integrate di sicurezza*”<sup>18</sup>.

La riforma costituzionale del 2001 quindi, ha riconosciuto nuovi poteri legislativi esclusivi alle Regioni (escludendo in sostanza la possibilità di emanare una nuova legge quadro nazionale in materia di polizia locale), ma ha anche previsto una legge nazionale di coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, dando così impulso alla elaborazione di nuovi strumenti legislativi.

A tale riguardo, a seguito di un complesso percorso di elaborazione cui ha dato un importante contributo il Forum italiano per la sicurezza urbana, nel giugno 2003 i tre principali organismi nazionali di rappresentanza degli enti territoriali (Conferenza dei Presidenti di Regione e di Provincia autonoma, Unione delle Province italiane, Associazione dei Comuni italiani) hanno approvato una proposta di legge nazionale recante “*Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza*” (Anci, Upi e Conferenza delle Regioni, 2003).

<sup>17</sup> Recasens Brunet A., Barcelona 2007, “*La seguridad y sus politacas*”, Atelier de Libros Juridicos, p. 197.

<sup>18</sup> Braccesi C., Roma 2003, “*Comuni e regioni verso un’intesa*”, in *Polizia Moderna* n. 3, Edizioni Polizia di Stato, pp. 42-44.

A tal proposito, la legge regionale Emilia-Romagna 4 dicembre 2003 n. 24 (Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza) ad esempio, è stata approvata a conclusione di un percorso congiunto con la discussione sulla proposta di legge nazionale recante "Disposizioni per il coordinamento in materia di sicurezza pubblica e polizia amministrativa locale, e per la realizzazione di politiche integrate per la sicurezza", tanto da far affermare che le due proposte di legge *"rappresentano due facce di una stessa medaglia fino al punto di aver indotto la Giunta a proporle congiuntamente al Consiglio.....perché si sviluppasse su di esse una discussione unica e una decisione contestuale"*<sup>19</sup> come poi è avvenuto.

E' una trasformazione rilevante: non è certo la "polizia regionale" adombrata dal nuovo progetto di riforma costituzionale sostenuto dal Governo, ma è piuttosto la costituzione di un sistema regionale di polizie locali sufficientemente strutturato. In questo modo si cerca di tenere insieme sia le opportunità derivanti dall'ancoraggio delle polizie locali ai loro enti di riferimento, sia quelle derivanti dalla possibilità di realizzare infrastrutture di supporto a scala regionale quali la scuola regionale di polizia locale, il numero telefonico unico, un moderno sistema di radiocomunicazione.

In questo quadro il futuro sistema regionale di polizia locale, delineato dalla Legge regionale n. 24/2003, poggia su tre "pilastri"<sup>20</sup>: la riorganizzazione strutturale dei servizi di polizia locale, la corresponsabilità tra giunta regionale ed enti locali nella gestione del sistema, lo sviluppo di una collaborazione avanzata tra polizie nazionali e polizie locali.

Il primo "pilastro" si realizza promuovendo, in maniera omogenea su tutto il territorio regionale, la costituzione di servizi di polizia municipale qualificati, coordinati a scala regionale, interfaccia "autorevole", in Emilia-Romagna delle polizie nazionali a competenza generale (Polizia di Stato e Carabinieri), nonché di servizi di polizia provinciale a carattere specialistico. Tale obiettivo viene perseguito:

- con la costituzione ovunque di Corpi di polizia municipale o intercomunali, competenti per tutte le funzioni di polizia locale, in grado di garantire qualificati standard di servizio, con una dotazione organica, derogabile solo in particolari condizioni, non inferiore ai 30 operatori; una dotazione che rappresenta la condizione minima atta a garantire un'adequata continuità temporale, annuale e giornaliera, del servizio;
- con la costituzione di corpi di Polizia provinciale specializzati in campo ambientale e ittico-venatorio per i quali verrà, per la prima volta, fissata con atto di Giunta una dotazione organica di riferimento;
- con la previsione di significativi contributi regionali, in conto capitale, per la costituzione dei nuovi Corpi di polizia municipale e provinciale e per la qualificazione di quelli esistenti.

Il secondo "pilastro" si realizza associando la Conferenza Regione-Autonomie locali nella gestione degli strumenti di coordinamento del sistema che la legge affida alla Giunta. Da un lato abbiamo una funzione forte, di indirizzo, per regolare in modo omogeneo alcuni elementi caratterizzanti dell'attività di polizia locale (criteri di accesso ai servizi, formazione, sistemi informativi, rapporto con i cittadini, segni distintivi ecc.), dall'altro una funzione permanente di coordinamento del sistema attraverso lo strumento della "raccomandazione tecnica" (organizzazione delle attività, reclutamento del personale, interpretazione normativa, strumentazione operativa, ecc). In quest'ultimo caso si tratta di una vera innovazione, nella strumentazione normativa regionale, che risponde a due obiettivi: promuovere e

<sup>19</sup> Ibidem, p. 44.

<sup>20</sup> Argomenti trattati in "La polizia locale nella Legge regionale dell'Emilia-Romagna n. 24/2003", dossier informativo del Servizio "Politiche per la sicurezza e la polizia locale" della Regione Emilia Romagna.

generalizzare le esperienze migliori, senza invadere l'autonomia organizzativa degli enti, e mettere al riparo le polizie locali da una certa invasività delle autorità provinciali di pubblica sicurezza – come nel caso dell'adozione di particolari strumenti di dissuasione - che più difficilmente potrebbero intervenire per censurare raccomandazioni tecniche validate dalla Giunta regionale.

Il terzo “pilastro” si realizza, infine, con lo sviluppo dei progetti e delle attività previste dai contratti e protocolli locali di sicurezza e dall'Accordo tra la Regione e il Ministero dell'Interno. Tra questi vanno ricordati in particolare la realizzazione di presidi integrati tra polizia municipale e polizie nazionali, l'inserimento delle polizie municipali nei piani coordinati di controllo del territorio, lo sviluppo di attività congiunte per il controllo o il contenimento di determinati fenomeni, la messa in rete delle sale operative, la realizzazione di sistemi informativi comuni, l'aggiornamento professionale congiunto.

### *Il progetto pioneristico “Città sicure”*

Il progetto regionale Città sicure nasce in Emilia-Romagna nel gennaio 1994 e rappresenta indubbiamente il primo tentativo in Italia di costruzione di un programma complessivo sulla sicurezza urbana. L'ente regione, tradizionalmente di sinistra in Emilia-Romagna, raccoglie il lavoro svolto dalla rivista *Sicurezza e Territorio* nata nell'ambito del Partito Democratico della Sinistra e che per due anni ha promosso il tema presso il sistema politico e istituzionale. La prospettiva che viene affermata fin dalle origini di questa esperienza si basa su alcuni principi guida, di cui il più significativo è quello della centralità della dimensione locale nelle politiche di sicurezza e, quindi, della responsabilità delle amministrazioni locali nell'integrazione della sicurezza nel quadro delle scelte di governo del territorio (Selmini, 2003). Le linee guida elaborate dal Comitato Scientifico che ha operato per cinque anni affianco dell'unità organizzativa, si rifanno alle strategie di “nuova prevenzione” che hanno origine nel *realismo criminologico di sinistra*<sup>21</sup>: un approccio il cui nucleo centrale è la constatazione che la criminalità è un problema reale e va preso in considerazione, che essa procura sofferenza alla parte più svantaggiata della popolazione e che le vittime appartengano spesso a strati marginali e a categorie sociali molto vulnerabili.

Con tale iniziativa la Presidenza della Giunta della Regione Emilia Romagna si pone l'obiettivo di condurre ricerche e di individuare politiche e strategie volte a ridurre i fenomeni di insicurezza urbana e a prevenire le forme di inciviltà e i conflitti che caratterizzano le realtà urbane. Il progetto nasce dalla consapevolezza della crescente problematicità dei fenomeni di insicurezza urbana e della necessità di individuare forme alternative di risoluzione dei conflitti e di risposta al disagio urbano che non si esauriscano né nell'intervento penale tradizionale, né nelle misure assistenziali di presa in carico del deviante<sup>22</sup>. La priorità assegnata al progetto, soprattutto nella sua fase iniziale, oltre a quella di ricerca e conoscenza dei fenomeni che afferiscono alla sicurezza nelle città, è quella di svolgere un'attività promozionale verso le città della regione affinché inseriscano il tema della sicurezza nella propria azione amministrativa locale. Un obiettivo che trova anche una sua dimensione nazionale con la costituzione nel 1996 del Forum italiano per la sicurezza urbana, di cui la Regione Emilia-Romagna è uno dei soci fondatori. Un'Associazione che è parte del

<sup>21</sup> Il tema già è stato ampiamente trattato nel secondo capitolo ove vengono richiamate le *correnti politiche* nelle teorie criminologiche. Per un quadro di sintesi riportiamo le quattro correnti politiche e gli autori rappresentativi: *idealismo di sinistra* (H. Becker, T. Hirschi), *realismo di sinistra* (F. P. Williams, J. Lea), *nuova criminologia amministrativa* (R. Clarke, H. Goldstein), *realismo di destra* (G.L. Kelling e J.Q. Wilson).

<sup>22</sup> Materiale informativo in: [www.regione.emilia-romagna.it/citta\\_sicure/index.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/citta_sicure/index.htm)



Forum europeo per la sicurezza urbana e che si caratterizza per aver riunito insieme Città, Regioni e Province.

La crescita delle politiche e di prassi amministrative, attraverso reti di dimensione sia locale che nazionale, produce notevoli risultati: alla fine del 1998 quasi tutte le città della Regione e le principali città italiane - Milano, Bologna, Roma, Genova, Torino e Napoli - avevano inserito il tema della sicurezza nei loro programmi di governo e avviato una molteplicità di iniziative in questo campo.

Fra queste la definizione del primo protocollo d'intesa tra Sindaco e Prefetto sottoscritto nella città di Modena nel 1998, e il susseguirsi di iniziative analoghe in oltre 60 città italiane.

Città sicure apre una nuova fase attraverso la ricerca di nuovi obiettivi e nuovi strumenti utili che vengono individuati nel marzo 1999 con l'approvazione della legge regionale di "Riforma del sistema regionale e locale", al cui interno è inserito, per la prima volta in Italia, un capitolo che detta norme per lo sviluppo delle politiche regionali sulla sicurezza, definendone lo spazio giuridico, le finalità e gli strumenti.

Dopo circa cinque anni di attività del progetto, la Regione Emilia-Romagna aveva compiuto una complessiva formalizzazione degli strumenti istituzionali per la promozione, la programmazione, la gestione di un complesso organico di interventi su scala cittadina, provinciale e regionale. Inizia così una nuova fase del progetto Città sicure, quella della progressiva costruzione di una politica regionale in materia di sicurezza, fondata ancora una volta sulla centralità delle città, come si evince dalle principali linee di azione:

1. *la promozione della progettualità locale, attraverso il sostegno finanziario della Regione. I possibili destinatari delle risorse rese disponibili sono le Amministrazioni locali, le associazioni, compresi i comitati di cittadini, le Polizie locali.*

A partire dal 1999 Città sicure avvia un programma per la concessione di contributi agli enti locali e alle associazioni di cittadini e organizzazioni di volontariato che intendano realizzare progetti per favorire la sicurezza urbana. Si tratta della prima esperienza, in Italia, di sostegno finanziario alle attività locali per la sicurezza e quindi di una sperimentazione davvero significativa per la promozione e lo sviluppo della sicurezza urbana. Fin dalle sue origini, peraltro, il progetto regionale Città sicure si configura come una iniziativa al servizio, in primo luogo, delle città. La scelta politica di avviare un sistema di contribuzione finanziaria alla realizzazione di iniziative per la sicurezza è quindi la conseguenza logica e coerente di questo principio di fondo, e va a completare un insieme consolidato di attività a supporto degli enti locali, quali la consulenza tecnica alla ricerca e alla progettazione sulla sicurezza e i servizi di documentazione.

2. *La realizzazione di "progetti pilota" è una delle azioni prioritarie individuate dal Consiglio regionale con l'Atto di indirizzo sulle politiche di sicurezza adottato, su proposta della Giunta, nel novembre del '99. L'obiettivo è quello di raggiungere accordi bilaterali fra regione e singole città, con il coinvolgimento delle autorità provinciali di pubblica sicurezza, per realizzare interventi volti al miglioramento di significativi problemi di sicurezza. Per questa azione, un primo stanziamento di 40 miliardi è stato reso disponibile con la legge di Bilancio 2000/2001.*

Una azione prioritaria che viene così descritta: "predisposizione e realizzazione, tramite accordi bilaterali con le amministrazioni locali della regione, con priorità per le città capoluogo di provincia, e ricercando l'intesa con le istituzioni dello Stato responsabili della sicurezza e dell'ordine pubblico, di progetti pilota volti al miglioramento di rilevanti problemi di sicurezza o di conflitto o di disordine urbano diffuso".

Per dare attuazione a questa indicazione, non prevista dalla legislazione regionale, è stata individuata come legge di supporto la legge regionale sulla Riqualificazione urbana del '98; una legge che si fonda su criteri generali fortemente omogenei a quelli utilizzati nelle politiche di sicurezza promosse dalla regione. Si tratta infatti di una legge che permette una molteplicità di interventi, che affronta i problemi in un'ottica di integrazione, che realizza gli interventi attraverso meccanismi di concertazione con le città.

La riqualificazione urbana assume la sicurezza come criterio, in concorso con altri, per selezionare e valutare i progetti finanziabili: "parchi, piazze, spazi di intersezione del tessuto cittadino ricevono un'attenzione specifica sotto il profilo della sicurezza che implica l'attuazione di interventi rivolti all'ambiente fisico e alla dimensione sociale come le misure di animazione degli spazi pubblici o una nuova distribuzione di funzioni e attività.

3. *Il sostegno alla qualificazione delle Polizie locali e in particolare il potenziamento della Scuola regionale di Polizia locale, costituita nel '97 dalla Regione e gestita dalle Amministrazioni locali. Un'azione coerente all'obiettivo di dotarsi in maniera omogenea sul territorio regionale di servizi di polizia municipale qualificati, coordinati su scala regionale.*

Il progetto *Città sicure* nel giro di breve tempo ha sviluppato un forte interesse ed una significativa richiesta nei confronti della regione per il sostegno e la collaborazione all'attivazione di progetti locali sulla sicurezza. La carenza di risorse umane professionalmente formate in questo campo, che fossero in grado di sostenere tecnicamente le iniziative a livello comunale, ha indotto la regione a sviluppare una serie di attività di formazione rivolte ai soggetti che, a diverso titolo, collaborano nei programmi di prevenzione messi in atto dai differenti comuni della nostra regione. Nel 1997 Città sicure promuove il primo corso per Coordinatori locali alla sicurezza.

4. *La collaborazione fra la Regione, il Ministero dell'Interno e il Dipartimento di pubblica sicurezza. Azione che si è concretizzata con l'inserimento di un capitolo dedicato alla sicurezza urbana nell'Intesa istituzionale di programma raggiunta fra Presidenza della Regione e Presidenza del Consiglio nel Marzo del 2000.*

Dal punto di vista dei rapporti con lo Stato appare particolarmente innovativo l'obiettivo perseguito di innalzare il grado di interazione istituzionale e operativa in materia di sicurezza tra città, province e regione e istituzioni dello stato preposte alla sicurezza e all'ordine pubblico nel territorio regionale, dando sostegno e concretezza allo sviluppo delle politiche regionali di sicurezza e agli impegni che la regione ha assunto in tale settore attraverso il Titolo VIII sulla Polizia amministrativa e le politiche regionali per la sicurezza della Legge regionale n. 3/1999 sulla riforma del sistema regionale e locale.

La costruzione di un sistema integrato di sicurezza per le città, cioè la finalità e l'oggetto del progetto *Città sicure*, è già entrata nella fase del consolidamento, una fase che valorizza i risultati di svariate iniziative e lo sforzo di svariati attori, e che sta producendo un quadro organico, una cornice istituzionale in materia di sicurezza urbana.

#### **14 anni di "Città Sicure" e di Polizia Locale: cosa è cambiato?**

Per concludere, tentiamo di cogliere e ricostruire le varie forme delle politiche di sicurezza che sono state portate avanti in Emilia-Romagna nella loro espressione locale, cioè nelle città. Si è trattato, prevalentemente, di ricognizioni delle attività realizzate dalle città che ottengono un contributo regionale (quindi una parte

ristretta delle realtà locali emiliano-romagnole che hanno avviato progetti per la sicurezza) per verificarne caratteristiche, modalità di realizzazione, coerenza con le strategie di fondo elaborate in questi anni dalla Regione Emilia-Romagna<sup>23</sup>.

Abbiamo tentato di capire cosa fosse successo e cosa stesse succedendo nelle città dell'Emilia-Romagna sul piano della elaborazione di politiche locali di sicurezza; quali dinamiche condizionassero queste politiche (le loro caratteristiche), quali risultati e cambiamenti avessero prodotto nell'insieme delle politiche locali, etc.

Possiamo tentare una definizione provvisoria affermando che le politiche di sicurezza locali possono essere considerate un programma di azioni articolate, che hanno raggiunto un certo sviluppo, anche dal punto di vista organizzativo, che vengono comunicate e valutate, e che muovono dalla finalità di prevenire certi comportamenti e/o di assicurare i cittadini, prescindendo dall'uso dello strumento penale e avvalendosi di strumenti amministrativi locali.

Sono quindi due gli elementi fondamentali perché si possa parlare di una vera e propria politica dell'ente locale sulla sicurezza: *una volontà politica*, una intenzionalità che dovrebbe essere diretta al conseguimento di certi obiettivi, e *una azione politica/amministrativa* che mette in pratica questa volontà.

Al di fuori di questo, ci troviamo di fronte ad interventi che non sono politiche in senso stretto, ma azioni, cioè attività non strutturate e non rientranti in un progetto complessivo, assunte di fronte a certe emergenze o sulla spinta di altre esigenze di carattere politico-amministrativo. Per quanto non si possano definire come politiche vere e proprie, anch'esse contribuiscono a offrire un quadro delle attività per la sicurezza realizzate nei contesti locali.

Nella Regione Emilia-Romagna, possiamo individuare tre diversi livelli di analisi delle politiche pubbliche di sicurezza:

- le politiche regionali, cioè i programmi per la sicurezza elaborati in quattordici anni dalla regione Emilia-Romagna;
- le politiche locali, cioè i programmi complessivi di intervento elaborati e realizzati nelle città (ovviamente una minima parte) della regione.
- Infine, le azioni e interventi realizzati nelle città al di fuori di una politica locale globale sulla sicurezza, interventi e azioni, in questo caso, molto numerosi.

I due ultimi livelli sono il prodotto di molte variabili. Tra queste, quella più significativa per la Regione Emilia-Romagna è proprio quella dell'intervento regionale. Si è trattato cioè di capire se e quanto le filosofie di fondo delle politiche regionali di sicurezza avessero influenzato le politiche locali, al punto da creare un "modello" regionale complessivo di politiche pubbliche sulla sicurezza.

Come è noto, la Regione Emilia-Romagna concede dal 1999 contributi alle amministrazioni comunali e provinciali (nonché alle associazioni di cittadini) per la realizzazione di iniziative sulla sicurezza urbana. La concessione del contributo è vincolata al rispetto di determinati criteri di ordine formale e si basa su una serie di priorità.

L'elemento principale che deve essere dimostrato è la congruità tra il problema presente sul territorio e la scelta individuata per intervenire su di esso. Si tratta, quindi, di un sistema di contribuzione che non vincola l'ente locale ad intervenire solo su certi fenomeni predeterminanti a livello regionale, né viene "imposto" l'utilizzo di determinate misure piuttosto che di altre. Ciò che è vincolante, per l'ente locale, è la *metodologia*, cioè il percorso che deve essere seguito per impostare una misura di intervento sulla sicurezza e che, in base alle politiche regionali dell'Emilia-

<sup>23</sup> Servizio Promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e della Polizia Locale (a cura di), Bologna 2006, Quaderni di Città Sicure n. 31, "Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna. Undicesimo Rapporto annuale 2005", Regione Emilia-Romagna.

Romagna, non può prescindere da una analisi rigorosa del fenomeno, da una sua contestualizzazione nel territorio, da una ricerca di soluzioni idonee alla natura e alle caratteristiche del problema.

È tuttavia indubbio che certi meccanismi amministrativi (la disponibilità di risorse che possono finanziare solo spese correnti o, al contrario, solo spese di investimento, per esempio) hanno un riflesso sulla natura delle misure che si propone di utilizzare. E questo, cosa importante da sottolineare, è un elemento da tenere accuratamente in considerazione quando si va a definire una politica locale di sicurezza.

Proviamo a trarre qualche conclusione sulle politiche di sicurezza messe in campo in questi anni dalla Regione Emilia Romagna, finalizzata, come si ricorderà, ad individuare che tipo di politiche hanno sviluppato le amministrazioni locali, le forze di polizia locale e le azioni messe in campo direttamente dalla Regione stessa, che hanno goduto un finanziamento regionale per più anni e a capire se questa continuità di finanziamento (elemento essenziale per elaborare delle strategie complessive di intervento sui temi della sicurezza) abbia in qualche modo condizionato le scelte degli amministratori, orientandoli verso una vera e propria politica locale per la sicurezza, e nel caso, che tipo di politica.

L'analisi delle città che hanno dimostrato una continuità di intervento sembra dimostrare che i contributi regionali sono stati determinanti nei casi dei piccoli comuni (che da soli non avrebbero trovato le risorse necessarie, soprattutto quando gli interventi poggiano su misure estese di riqualificazione urbana), di fronte a problematiche particolarmente gravi. Le amministrazioni comunali che più sembrano avere sviluppato una politica sulla sicurezza sono in buona misura quelle che si sono concentrate su uno specifico problema: parrebbe paradossale che la settorialità dell'intervento qualificasse questo insieme di misure come politiche vere e proprie, ma in questi casi appare invece evidente una volontà politica di intervento, un insieme di fonti informative, una strategia coerente e univoca di intervento, con l'obiettivo di trasformare la realtà esistente. Meno chiara è la individuazione di questa politica tra le amministrazioni comunali che hanno privilegiato uno specifico strumento di intervento, in genere la riqualificazione urbanistica. Il confine tra politiche di sicurezza e politiche urbanistiche è spesso labile, e a volte non consente di cogliere quale sia il vero obiettivo degli interventi. Anche per quello che riguarda la tematica della Polizia Locale, oggetto come abbiamo visto negli ultimi periodi di una continua evoluzione normativa e spesso al centro del dibattito politico, è una presenza costante anche nelle diverse proposte di riforma costituzionale che da un paio di anni sono state presentate e discusse nelle sedi istituzionali. Anche se il disegno di legge costituzionale (la ben nota "devolution"), prevede la sostituzione dell'art. 117 con un nuovo comma che concede alla Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie: Polizia Locale; ogni altra materia riservata alla legislazione dello Stato. Va notato però che questa eventuale riforma appare ambigua nel contenuto, perché non chiarisce se esso si riferisca ad un concetto di polizia locale coerente con la consolidata esperienza amministrativa (e con la sua più moderna evoluzione) o ad un concetto più vasto, relativo a funzioni attualmente ricomprese nei concetti di "ordine pubblico" e di "sicurezza" che la costituzione attribuisce allo Stato. Appare dunque ancora più importante ricordare il contributo costituito dal già citato documento del maggio 2003<sup>24</sup>, perché esso rappresenta sicuramente il testo più avanzato (allo stato attuale) per la definizione concreta (per lo meno a livello legislativo), delle funzioni delle strutture di Polizia Locale, nell'ambito di un modello di coordinamento con le competenze statali in materia di ordine pubblico e sicurezza.

<sup>24</sup> Per un ampio commento alla L.R. 24/2003 della Regione Emilia Romagna si rimanda a Braccesi C., Paolozzi F., Riccardelli M., Bologna 2004, *"Disciplina della polizia amministrativa locale e promozione di un sistema integrato di sicurezza"*, Maggioli Editore.

Quindi ritornando al ruolo delle politiche regionali, ciò che emerge da questo esame è che gli elementi determinanti perché possa darsi una politica locale di sicurezza sono la volontà politica chiara di affrontare il tema, la continuità politica stessa, l'esistenza di uno staff tecnico particolarmente competente.

Tutti elementi che si traducono in una elevata capacità progettuale e nella elaborazione di una procedura che riesce, almeno sulla carta, a dare continuità e coerenza alle varie azioni. Queste nostre osservazioni non hanno, ovviamente, un intento valutativo (non intendiamo, cioè, dire che poi quelle politiche e misure hanno funzionato meglio proprio per questi motivi, poiché sappiamo ancora molto poco di quanto esse abbiano prodotto in termini di cambiamento delle realtà). Riteniamo, invece, che vi siano elementi sufficienti per ritenere che il sostegno regionale abbia garantito in molti di questi casi una continuità che ha permesso di rendere l'intervento non sporadico, più mirato e rigoroso, e quindi, probabilmente, anche più efficace nel raggiungimento degli obiettivi che le amministrazioni si erano prefissate. Non solo: sembra emergere anche una coerenza con i "principi" di fondo che la Regione Emilia-Romagna ha cercato di sostenere in questi ormai undici anni di attività sulla sicurezza, non solo sul piano del metodo, ma anche su quello dei contenuti.

### *Gli "ambienti urbani ansiogeni" del realismo di sinistra*

Il caso italiano merita un'analisi a se stante. Tre peculiarità (fortemente intrecciate) costituiscono i pilastri del dibattito pubblico italiano recente in tema del crimine e sicurezza. I flussi di immigrazione extra-comunitaria che hanno caratterizzato il territorio italiano negli ultimi venti anni; il dibattito sulla limitatezza dei poteri del sindaco cittadino in tema di ordine pubblico; lo spostamento dell'interesse dal crimine – e dal criminale – al tema della *paura del crimine* e dell'*insicurezza dei cittadini*. Come vedremo, anche qui, l'approdo sembra essere quello di collocare l'ambiente urbano, e la purificazione di esso, al centro dell'azione. Possiamo sintetizzare che in Italia, sia da destra che da sinistra, si affianca, alla concezione di *paesaggio criminogeno* (Melossi, 2002), quello che si può definire il "ambiente urbano ansiogeno", un ambiente che – qualora sia interessato da marcati manifestazioni di inciviltà e segni di degrado - va problematizzato in quanto produttore di sensazioni di insicurezza per i cittadini, finendo per giungere ad una convergenza di fatto tra gli approdi concettuali della destra (neo)conservatrice analizza nel capitolo precedente. In questa sede ci concentreremo sugli approcci "da sinistra", tema salito recentemente alla ribalta mediatica nella cronaca locale e nazionale. Un caso di studio emblematico è proprio il progetto "*Città sicure*", esso rappresenta il primo tentativo italiano di sviluppare un programma generale sulla sicurezza urbana e prevenzione della criminalità, attraverso ricerche, attività promozionali, e coordinamento e ed elaborazione di nuove strategie per la riduzione della criminalità e della paura della criminalità (Nobili e Selmini, 2005).

Nelle sue linee guida la sicurezza è considerata uno dei più importanti compiti del *governo locale*, a dispetto del fatto che i governi locali non hanno alcuna competenza legislativa specifica nell'ambito delle politiche criminali. In relazione alle politiche sociali, al contrario, i governi locali coprono un largo campo di interventi, assieme alle agenzie sociosanitarie.

I concetti di fondo che vengono "importati" da "Città sicure" nella prima meta degli anni '90 sono ripresi in buona parte, come si diceva, dai principi del cosiddetto *realismo criminologico di sinistra*. Sinteticamente, il realismo di sinistra (così detto perché equamente ostile sia ad una criminologia realista conservatrice ed all'idealismo utopistico della criminologia radicale) rimarca, nel concreto: il bisogno di prendere il crimine e la percezione di insicurezza sul serio; l'importanza di dare

potere e la visibilità a vittime; l'importanza di approfondire la ricerca scientifica, cercando di integrare in eguale misura metodologie quantitative e qualitative; porre la giusta attenzione alle necessità e risorse differenziali di donne, uomini, immigranti, bambini, adulti; riconoscere la necessità di costruire “*partnerships*” fra le varie scale di governo della sicurezza; il bisogno di combinare la gestione degli effetti del crimine con l'analisi delle cause che lo determinano. Il modello emiliano cerca di confrontarsi e di mediare tra i due grandi riferimenti europei in tema di sicurezza, quello anglo-americano centrato sul controllo e sulla prevenzione situazionale, e quello francese, basato sugli *interventi sociali di medio e lungo periodo*.

Una analisi più approfondita delle misure di prevenzione che vengono indicate come sociali ci mostra però che, sul piano concreto, il progetto sia rimasto ben lontano dai grandi interventi a vocazione strutturale avviati in Francia negli anni passati, soprattutto nel campo della riforma urbanistica, del lavoro giovanile, del recupero delle periferie, nelle scuole, ecc. La prevenzione sociale, re-interpretata e riadattata all'interno delle politiche locali di sicurezza, assume connotati diversi e mette immediatamente in luce un aspetto problematico: il fatto che essa, nella sua dimensione locale, “*non può intervenire sulle cause profonde dei fenomeni e dei conflitti che pure in quella stessa dimensione territoriale si manifestano*”<sup>25</sup>. L'intervento sulle cause strutturali presuppone competenze ampie in materia, per esempio, di lavoro, di sostegno sociale, di politiche della famiglia, e, soprattutto, di politiche dell'immigrazione, che nel nostro sistema, non competono, “*se non per certi aspetti, alle amministrazioni locali*”<sup>26</sup>.

Gli interventi in tema di prevenzione sociale spesso si configura come un intervento scarsamente incisivo, che segue e accompagna la prevenzione situazionale, come nel caso delle misure di controllo della prostituzione di strada, dove all'opera repressiva della polizia di rado si riesce a dare seguito con successo a programmi di recupero assistenziale da parte degli operatori sociali (Pavarini, 2006).

---

<sup>25</sup> Selmini R., (a cura di), Bologna 2004, “*La Sicurezza Urbana*”, Il Mulino, p. 66.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 87.

### 5.3 Come cambia il problema: dai microspazi della sicurezza alla trasformazione dei modelli locali e dalla privatizzazione del fenomeno al marketing della sicurezza.

#### *I microspazi della sicurezza e la trasformazione dei modelli locali*

La creazione di un ambito europeo vincolato al fenomeno della globalizzazione come abbiamo già precedentemente descritto, apre un nuovo dibattito sugli spazi della sicurezza; la maggiore attenzione dei cittadini verso i propri diritti e l'aumento della conflittualità (particolarmente quella urbana), ha generato una domanda sempre crescente di sicurezza in spazi sempre più ridotti in ambito locale.

Per effetto di questa nuova situazione (o se vogliamo di questa nuova "domanda") non risultano essere più validi i vecchi schemi politici ed i sistemi organizzativi centralizzati; oggi, si ha bisogno di maggiore celerità ed agilità nel dare risposte e maggiore interazione tra i diversi attori coinvolti nei processi decisionali. Assistiamo a cambiamenti nella struttura sociale e politica della società che passano attraverso concetti come "comunità", "prevenzione" o "partenariato" capaci di generare nuove forme di relazioni tra sfera pubblica e sfera privata questionando seriamente il monopolio dei Governi nazionali nella gestione di questi fenomeni<sup>27</sup>.

Queste trasformazioni in atto ci conducono verso "sfide" fondamentali da parte dello Stato capitalista nel monopolio della forza pubblica e della legge. L'incapacità dello Stato-nazione di mantenere, quello che veniva considerata una delle funzioni principali, ovvero la sicurezza e l'ordine pubblico, ritorna ad essere sempre più attuale. Il risultato di questa evoluzione è che *"il vecchio sistema centralizzato dello Stato era preparato per combattere contro forme di criminalità organizzata (di matrice comune o politica) diretta a destabilizzare il "cuore dello Stato"*<sup>28</sup>, in cambio la *microcriminalità* non rientrava nella "grande azione" dello Stato. Gli strumenti per combattere questa nuova forma di criminalità hanno poco in comune con i "maestosi" strumenti messi a disposizione dallo Stato. Bisogna comunque ricordare che sia i Governi che le stesse forze dell'ordine si sono enormemente sforzati nel cercare di adattarsi a questa indesiderata nuova situazione con risultati piuttosto discutibili.

Il vuoto securitario lasciato dall'impotenza dello Stato-nazione nella gestione del fenomeno ha prodotto una crescente necessità di sicurezza con il conseguente aumento di allarmismo dei cittadini. Allarmismo fondato nella constatazione oggettiva di una "ritirata" da parte dello Stato nelle sue forme di protezione e nella amplificazione soggettiva del fenomeno da parte istituzionale (Recasens, 2007).

Questa situazione che allo stesso tempo genera maggiore domanda di sicurezza da parte dei cittadini ed allarmismo sociale (Melossi, 2006), è (fino ad un certo punto) colmata dall'offerta del settore privato in risposta a quelle Amministrazioni locali che non hanno la possibilità di dileguarsi di fronte alle responsabilità, rappresentando proprio l'istituzione più vicina ai cittadini. Il risultato a livello "micro" è dato, da un lato, dalla forte penetrazione nel mercato della sicurezza di quella privata; mentre dall'altro, nella *decentralizzazione-abbandono* delle competenze dello Stato-nazione verso le amministrazioni locali. Le politiche adottate per queste forme di decentralizzazione di competenze sono relativamente definite; ad esempio, in Spagna ed in Catalogna in particolare, abbiamo visto come esiste una decentralizzazione avanzata, anche se la Costituzione spagnola stabilisce esplicitamente che in materia di sicurezza pubblica le competenze sono dello Stato (art. 149.1.29).

<sup>27</sup> Per un'analisi generale dei cambiamenti avuti nell'ultimo decennio, si rimanda a Levy R., Mucchielli L., Zauberman R., Paris 2006, *"Crime et sécurité: un demi-siècle de bouleversements"*, L'Harmattan ed.

<sup>28</sup> Melossi D., Roma 2002, *"Politiche pubbliche e politiche criminali: tracce per un'analisi socio-politica"*, in *"Dei Delitti e delle Pene"*, monografia di *"Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa"* n. 1-2-3, p. 262.

Nonostante questo la pratica ci dice altra cosa, difatti sembra che lo Stato si riservi la titolarità mentre l'operatività (sia a livello giuridico che in ambito operativo-territoriale) di fatto è già ampiamente trasferita agli Enti periferici. Lo Stato-nazione diffonde reiteratamente segni di discordanza di fronte all'assunzione di competenze da parte della sua cosiddetta "periferia" (Robert, 2003). Parlare di decentralizzazione non è sempre ben definito, visto che non si tratta di trasferire competenze da organi superiori a quelli inferiori ma di trasferire competenze a Regioni e/o Comuni la cui dipendenza non è strettamente collegata al potere politico centrale.

Il caso spagnolo è relativamente chiaro mentre esistono altri esempi, come quello francese, dove il dibattito sulla decentralizzazione delle competenze è sempre attivo nonostante che i risultati ottenuti, non sempre lo hanno accompagnato in modo adeguato. Menzione a parte merita il caso italiano che, come abbiamo già accennato, mantenendo forti vincoli di centralità, ha visto negli ultimi dieci anni due riforme costituzionali relative all'articolo 117 (che annovera le competenze dello Stato e delle regioni). La prima grande riforma costituzionale è la legge 3/2001 (conosciuta meglio come Riforma Bassanini). La legge prevedeva il mantenimento delle competenze legislative dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, mentre attribuiva alle Regioni le competenze esclusive della denominata "polizia locale amministrativa", con la previsione di promulgare (cosa mai avvenuta) a breve periodo una legge nazionale di coordinamento dei ruoli; il risultato è stato che da allora le Regioni hanno iniziato un lento processo legislativo di promulgazione di Leggi Regionali che ad oggi non è stato ancora concluso<sup>29</sup>.

Nonostante l'attribuzione di queste competenze ad oggi (e con le ulteriori revisioni che in questi ultimi anni sono state apportate) la legge tuttavia non chiarisce e non definisce in modo univoco normativo, quali sono gli esatti limiti di competenze delle polizie locali (municipali, comunali, regionali), analogamente per le funzioni che restano non ben definite. Dall'analisi delle leggi è ben evidente che il ruolo affidato alla polizia locale è prevalentemente "amministrativo" (controllo delle attività commerciali, traffico, etc.), ma vengono attribuite (anche se non esplicitate) ulteriori competenze in materia di sicurezza ed ordine pubblico di supporto alle Polizie Statali, giudiziarie o di prossimità.

Di fatto la riforma costituzionale proposta nel 2005 riguardo al riordino delle competenze regionali in materia di sicurezza, si limitava a ratificare le competenze delle Regioni in materia di polizia amministrativa locale, aggiungendo semplicemente il termine "Regionale". In questo modo, la riforma appariva come inutile non prevedendo nessuna innovazione rispetto alla precedente riforma, nemmeno chiarendo l'ambito delle competenze delle diverse forze di polizia presenti sul territorio. La riforma, in ogni caso, fu respinta del referendum del 2006, confermando le precedenti disposizioni normative del 2001.

Della complessità della situazione italiana ne parla R. Selmini<sup>30</sup> che, collocando le politiche di sicurezza nel proprio contesto, indica l'ambivalenza che circonda le trasformazioni in questa materia sia a livello interno dei progetti di sicurezza (incapaci di integrare i diversi elementi di prevenzione situazionale e sociale), che le interrelazioni tra le autorità locali e nazionali<sup>31</sup>.

*"Le politiche di sicurezza in Italia, come del resto in altri paesi europei, mostrano chiaramente segni di ambivalenza che caratterizzano questo nuovo approccio ai problemi*

<sup>29</sup> La rassegna è stata già ampiamente trattata nel capitolo 5, par. 1-2 della presente tesi.

<sup>30</sup> Selmini R., Braccisi C., Bologna 2006, "Sicurezza Urbana e ruolo della Polizia Locale", Maggioli Editore.

<sup>31</sup> Sull'ambiguità e le difficoltà di progresso delle politiche locali di sicurezza in Italia, si può vedere una recente ricostruzione di M. Pavarini (2006). Sempre come critica alla reinterpretazione della prevenzione sociale da parte delle amministrazioni municipali può vedersi anche in T. Pitch (2006) e (2001).



*di criminalità e del suo controllo, emblema del passaggio dallo Stato del Welfare a quello del neoliberismo*<sup>32</sup>.

Il conflitto istituzionale tra Stato, Regioni e Comuni e la mancanza di una nitida definizione di ruoli, ha modellato la forma e lo stile delle politiche di sicurezza che ricorrono spesso a un *mix* di misure sociali e di prevenzione situazionale (con rimarchevole influenza delle esperienze francesi e soprattutto inglesi), evidenziando una notevole carenza soprattutto nel campo della criminologia italiana.

La prevenzione situazionale è stata accettata ed adottata come metodo, in modo meccanico e acritico, senza assorbimento del pensiero e della consapevolezza che la sostiene; mentre per l'approccio sociale, con lunga tradizione come abbiamo visto, viene trasformato in esperienze del tipo "aiuto umanitario" a breve termine, perdendo difatti l'originale carattere integrativo.

I nuovi *microspazi* sembrano attualmente dominati dall'esigenza di una sicurezza sempre più personalizzata e più individualizzata (Recasens, 2007); la crisi dello Stato-nazione e l'abbandono delle responsabilità in materia di sicurezza ha fatto emergere altre logiche tendenti sempre più a posizioni individualistiche e di breve durata la cui unica preoccupazione consiste nell'assicurare e nel garantire spazi minimi di tranquillità momentanea alla popolazione (e non sicurezza). Per far fronte a ciò le azioni dei governi infra-statali fanno riferimento sempre più a tecniche e risorse della sicurezza privata, meccanismi di prevenzione dei rischi, contratti con compagnie di assicurazioni, meccanismi di controllo situazionale affidate alla videosorveglianza, etc. Quello che prima era "collettivo-pubblico" e reclamava al settore pubblico determinate aspettative in materia di sicurezza, di fatto si è convertito gradualmente in "cliente" della sicurezza.

La sicurezza pubblica, in buona parte in via di trasferimento dallo Stato ai suoi organi periferici, configura un nuovo modello statale che dall'ambito "micro" o locale lotta per garantire spazi urbani con requisiti minimi di tranquillità.

La maggiore attenzione ai problemi di sicurezza dei cittadini e alle loro necessità ha fatto emergere un crescente interesse per gli aspetti *micro-securitari*. Uno spazio locale che si consacra come il regno dell'assistenza, della soluzione ai conflitti sociali, della mediazione, etc.; ma al tempo stesso come lo spazio dell'insicurezza, della micro delinquenza, del rischio e delle paure. Le risposte si traducono, tra le tante, in attuazioni (semplici o combinate) in campo urbanistico, socio-assistenziale e di polizia. In quest'ultimo caso, ad esempio, gli interventi si basano di solito in azioni "tenue" di polizia di prossimità o azioni "dure" e traumatiche tipo *Zero Tolerance*.

Indipendentemente dalle differenze tecniche, relazionali e ideologiche che accompagnano i due modelli di intervento, quello che li accomuna è la presunzione di risolvere problemi di convivenza relazionati alla sicurezza negli spazi e delle collettività locali esclusivamente con interventi capillari di polizia.

Il vero problema si pone dunque quando si pianifica e si definisce la linea di separazione tra le politiche di sicurezza e le sue tecniche di attuazione. La costruzione di politiche non deve confondersi con le tecniche mediante cui vengono attuate. Queste ultime di fatti dovrebbero essere consequenziali alle analisi puntuali e della tipologia dei problemi dove vengono evidenziati i punti forti e deboli (territoriali, sociali, culturali, etc.) e la modalità con cui si sceglie di intervenire (più dialogo, più controllo, più repressione, etc.).

Molto spesso si enunciano come politiche quelle che sono semplicemente attuazioni e tecniche di esecuzione delle politiche stesse, infatti questo rappresenta un punto cruciale nel dibattito attuale sul ruolo e la collocazione delle politiche di sicurezza. Molti autori (che prevalentemente lavorano nel campo amministrativo-burocratico), tentano di assegnare un maggiore valore a queste tecniche trattando di farle passare

<sup>32</sup> Selmini R., Bologna 2003, "Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive", in Barbagli M. (a cura di), "Rapporto sulla criminalità in Italia", Il Mulino, pp. 647-648.

per politiche o per teorie. Con questo non si pretende di assegnare un ruolo “nobile” alle politiche rispetto alle tecniche di attuazione che nel loro contesto contengono anche un “peso” ideologico e richiedono una “filosofia” per la loro attuazione. Quello che cerchiamo di assentire è di non confondere i termini e gli obiettivi, visto che, le politiche hanno necessità di situarsi (per regola generale) in ambito strategico con obiettivi raggiungibili o desiderabili a medio e lungo termine; diversamente dalle tecniche che sono lo strumento di attuazione (raggiungibile o desiderabile) delle politiche e che hanno un campo di applicazione nel breve e medio periodo.

Nel modo del tutto descrittivo possiamo enumerare alcune tecniche attualmente più disponibili, raggruppandole in tre grandi insiemi. Il gruppo più diffuso è quello che vincola le “*prestazioni del servizio di polizia con la prevenzione e la prossimità*” (Cornelli, 2003), in questo primo gruppo possiamo includere: la *community police*, la polizia di prossimità, la polizia orientata ai problemi, la prevenzione situazionale e la vigilanza formale.

Nel secondo gruppo, che si identifica con le politiche di sicurezza di stampo neoliberaista, possiamo includere la famigerata *Zero Tolerance*.

Nel terzo gruppo, quello che raggiungere campi più estesi e diffusi si *integrerebbe* con le forme di assistenzialismo sociale.

In sintesi, i cambiamenti sociali e politici hanno generato nuove necessità, nuove aspettative e nuove domande di sicurezza che hanno ricevuto risposte diverse e differenti sia dal settore pubblico che da quello privato. Il tema nodale resta quello dell’occupazione e del controllo dello spazio da *securizzare*, obiettivo perseguito da molteplici attori attraverso differenti tecniche e modalità di approccio che ad oggi ancora non ha ricevuto risposte (soprattutto sociali) adeguate.

### *La privatizzazione della sicurezza*

Il processo di privatizzazione della sicurezza deve essere visto come una parte della privatizzazione della sfera dell’ambito pubblico. Nel caso della sicurezza privata questo fenomeno nasce con i cosiddetti gruppi di “autodifesa”, le “ronde” di quartiere (*neighbourhood patrols*), le associazioni di autodifesa (*guardian angels*) o altri sistemi di “vigilanza informale” (*vigilantism*). Questi fenomeni non sono oggetto del nostro studio, comunque bisogna ricordare che queste forme di vigilanza (molto presenti) non fanno parte della sfera della sicurezza privata, anzi sono considerati come “*pericolosi movimenti autonomi di giustizia popolare o informale*”<sup>33</sup>, guidati dall’incapacità e molto spesso incontrollati i cui rischi sono infinitamente superiori ai benefici prodotti (Cornelli, 2003).

Quello che ci preoccupa è capire fino a che punto lo Stato-nazione, nella sua riorganizzazione, si spinge verso la “privatizzazione” della sicurezza indirizzandosi verso compagnie e multinazionali private.

Gli spazi della sicurezza non sono facilmente comprensibili senza considerare questo fenomeno che si è sviluppato in forma straordinaria negli ultimi anni, ma quello che risulta più interessante è la sua diffusione e generalizzazione. La diversità delle forme che attualmente si adotta rende difficile la sua delimitazione e la sua definizione. Questo ha fatto sì che diversi autori preferiscono parlare di sicurezza corporativa (*corporate security*), o quelle che si identificano nelle agenzie private di sicurezza, definite come polizia non pubblica: “*cercare di elaborare una categoria coerente al di là della polizia non pubblica sembra impossibile*”<sup>34</sup>.

Quello di cui bisogna occuparsi non è tanto la ricerca di una definizione quanto la crescita del settore che pone in rilievo due aspetti che possiamo così sintetizzare: il

<sup>33</sup> Cornelli R., Bologna 2003, “Le forze di polizia: situazione attuale e prospettive di riforma”, in Barbagli M. (a cura di), “Rapporto sulla criminalità in Italia”, Il Mulino, p. 135.

<sup>34</sup> Garland D., Firenze 2004, “La cultura del controllo”, Il Saggiatore, p. 56.

primo, è in relazione con le politiche di privatizzazione della sicurezza generate come conseguenza dell'abbandono dello Stato delle proprie funzioni; mentre il secondo, è vincolato all'emergente nuova domanda e all'apparizione dei nuovi spazi chiusi, la rappresentazione della sfera della sicurezza. Se per il primo punto possiamo parlare di una inevitabile conseguenza, frutto dell'abbandono dello Stato delle sue funzioni (tendenze neoliberali), nell'altro caso, esiste una forte inversione da parte degli amministratori pubblici in ambito privato.

Questo si manifesta sia mediante la protezione di strutture ed edifici pubblici attraverso società private di sicurezza e sia con la partecipazione di dirigenti o ex-dirigenti (frequentemente relazionati con la sicurezza) fra i proprietari o nelle amministrazioni di queste società (fenomeno molto diffuso in tutti i paesi europei). Pertanto, possiamo parlare di uso dei servizi privati di sicurezza da parte del settore pubblico che, in un certo senso, confonde sempre più la relazione tra pubblico e privato.

Esistono ancora una serie di spazi intermedi di interazione tra forze di polizia pubblica e privata che alcuni autori delle scienze criminologiche hanno definite "zone grige", dove esistono forme di collaborazione tra queste forze dove non è facile capire chi è il responsabile e di cosa è responsabile.

L'emergenza della domanda di sicurezza e la presenza dei nuovi spazi chiusi fanno assistere ad uno sviluppo del mercato sempre più complesso in cui il prodotto è costituito dalla sicurezza e dalla sua percezione. Prodotto che per le imprese e le società private non è primordiale, visto che il proprio obiettivo non è quello di garantire sicurezza e nemmeno la gestione dei rischi quanto quello di "vendere" sicurezza.

La sicurezza così concepita non è più un bene pubblico, diventa una mercanzia (*market commodity*) (Garland, 2004), basata in molti casi su usi e tecnologie avanzate. La sua vendita richiede lo sviluppo di nuove tecniche di videosorveglianza<sup>35</sup>, allarmi, dispositivi e sistemi di sicurezza, la loro installazione e la loro manutenzione.

L'acquisto della sicurezza si realizza spesso per spazi: lo spazio della sfera personale, dell'abitazione, dei negozi, dei condomini, dei quartieri e dell'intera città. D'altro canto, come abbiamo indicato, il settore pubblico diventa anche cliente del mercato della sicurezza, fruitore di tecnologie di sorveglianza, di vigilanza di edifici pubblici, etc. (Mosconi, 2005). Ci troviamo di fronte a un mercato emergente che sviluppa logiche di quote e di spazi concreti che spesso non coincidono con il rigido rapporto classico spazio/territorio (giuridico-amministrativo) della sicurezza pubblica (locale, regionale, statale, europea). Le cifre della sicurezza privata evidenziano l'importanza di questo settore: in Europa esistono circa 27.000 imprese, alcune consociate, del settore che impiegano circa un milione di addetti<sup>36</sup>. Dalla tabella di seguito riportata (Tabella 8), si può notare come in alcuni paesi europei (i paesi dell'Est e del Regno Unito), il numero di addetti di vigilanza privata supera quelli di polizia pubblica.

I paesi dove ancora la relazione era e continua ad essere favorevole alla polizia pubblica si trovano nell'area dell'Europa continentale. Da questo si evince l'esistenza di almeno tre modelli basati nella diversa percezione del ruolo dello Stato e delle sue forze nello spazio della sicurezza. La situazione è probabilmente dovuta alla mancanza di fiducia nel settore pubblico che produce questi effetti nell'est europeo, mentre la corrente del neoliberalismo favorisce il modello anglosassone e il mantenimento del principio della centralità dello Stato nei paesi del centro-europa.

<sup>35</sup> Il tema della videosorveglianza ha posto in risalto la problematica degli spazi pubblici e privati, la loro vigilanza ed i diritti dei cittadini.

<sup>36</sup> In *Eurosafe* (associazione di industrie europee di prodotti per la sicurezza), o il *CoESS* (Confederazione europea di servizi per la sicurezza), dove sono membri 23 paesi, sommano circa 15.000 imprese e un milione di lavoratori approssimativamente.

NAZIONE	POPOLAZIONE	POLIZIA	RAPPORTO addetto/popolaz.	SICUREZZA PRIVATA	RAPPORTO addetto/popolaz.	NUMERO SOCIETA'
AUSTRIA	8.200.000	30.000	1/273	6.790	1/1208	200
BELGIO	10.300.000	39.000	1/264	18.321	1/ 562	146
CIPRO	776.000	3.000	1/258	1.500	1/517	48
DANIMARCA	5.400.000	14.000	1/386	5.250	1/1010	413
ESTONIA	1.400.000	3.600	1/389	4.900	1/286	70
FINLANDIA	5.200.000	7.500	1/693	6.000	1/867	250
FRANCIA	60.400.000	145.000	4/417	117.000	1/516	4.700
GRECIA	10.700.000	49.000	1/214	25.000	1/428	830
GERMANIA	82.500.000	250.000	1/330	170.000	1/485	3.000
IRLANDA	3.900.000	12.000	1/325	20.000	1/195	300
ITALIA	58.100.000	270.000	1/215	55.000	1/1056	1.240
LETTONIA	2.300.000	10.600	1/217	5.000	1/460	270
LITUANIA	3.600.000	20.000	1/180	10.000	1/360	67
LUSSEMBURGO	462.000	1.573	1/294	2.200	1/210	10
MALTA	397.000	1.800	1/220	700	1/572	6
PAESI BASSI	16.300.000	49.000	1/323	30.000	1/543	818
POLONIA	38.600.000	103.309	1/374	200.000	1/193	3.600
PORTOGALLO	10.500.000	46.000	1/228	28.000	1/375	92
REGNO UNITO	60.270.000	141.339	1/426	150.000	1/401	1.700
REP. Ceca	10.200.000	47.400	1/215	28.101	1/363	2.210
SLOVACCHIA	5.400.000	21.500	1/251	20.839	1/259	1730
SLOVENIA	2.000.000	7.500	1/267	4.500	1/444	126
SPAGNA	40.280.000	193.450	1/208	89.449	1/450	998
SVEZIA	9.000.000	18.000	1/500	10.000	1/530	280
UNGHERIA	10.000.000	40.000	1/250	80.000	1/125	3.900
<b>TOTALE</b>		<b>1.524.571</b>		<b>1.088.550</b>		<b>27.004</b>

Tab. 8 - *la polizia pubblica e quella privata in Europa. Ns. Elaborazione su dati UN-HABITAT 2007.*

L'importanza del fenomeno ha fatto sì che lo stesso Consiglio dell'Unione Europea ha emesso una Direttiva (2002/C153/01) dove si raccomanda ai paesi membri di fomentare e facilitare le aree di intercambio di esperienze e di stabilire le migliori pratiche per la gestione delle informazioni. Come si evince da questo quadro possiamo notare che in Europa la sicurezza privata è fortemente appoggiata.

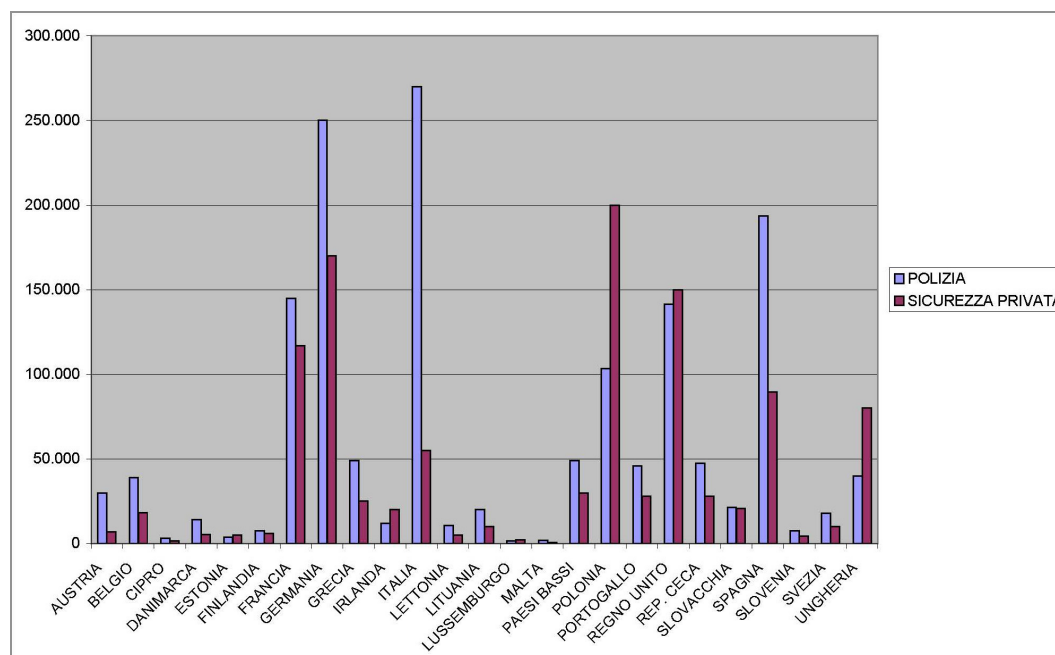


Grafico 1 - rapporto tra polizia pubblica e privata in Europa. Ns. Elaborazione su dati UN-HABITAT 2007.

Bisogna anche riconoscere che gli spazi della sicurezza pubblica e di quella privata non sono in competizione sono in parte coincidenti, quello che li differenzia è la logica politica (Recasens, 2007). Se la sicurezza pubblica appartiene al campo delle politiche pubbliche di sicurezza, quella privata appartiene anche alle sue politiche che però sono imprenditoriali. Quindi il consumo di sicurezza privata da parte delle Amministrazioni pubbliche non è né positivo né negativo, dipenderà dalla politica pubblica soggiacente che deve essere chiara ed esplicita (Fiasco, 2001).

In sintesi, ci troviamo di fronte ad un fenomeno che incorpora nuovi valori e nuove logiche; non si tratta solo di crisi dello Stato o di mercato o mercanzia, bisogna stabilire chi definisce le vulnerabilità sociali, le necessità e la domanda di sicurezza (Paolucci, 2005). Si tratta di nuovi approcci nelle relazioni sociali e nella risoluzione dei conflitti, di un nuovo elemento la sicurezza privata che, indipendentemente se lo accettiamo o meno, è presente e produce propri ambiti di applicazione.

Va anche sottolineato che quello che bisogna definire è il controllo degli spazi pubblici e, quando parliamo di sicurezza, che esiste anche uno spazio occupato dal settore della sicurezza privata<sup>37</sup> delimitato proprio dalla capacità di acquisizione di questo servizio.

### *Il ruolo mediatico della sicurezza*

La comunicazione è diventata uno dei temi strategici per tutti coloro che si confrontano quotidianamente con l'amministrazione della sicurezza e con le problematiche che sono fonte di allarme sociale. In Italia *"la parola sicurezza viene spesso associata ad altri termini, come emergenza o allarme"*. Questo fa capire che la trattazione operata dai media non è affatto neutra, vista la loro scarsa attenzione per l'andamento statistico dei dati sulla criminalità, che, pur presentando situazioni contrastanti, va comunque nella direzione di un calo dei delitti.

<sup>37</sup> A. Recasens, definendo gli ambiti della sicurezza, definisce quello della sicurezza privata come *"clausospazio"*, in Recasens Brunet A., Barcelona 2007, *"La seguridad y sus politacas"*, Atelier de Libros Juridicos, p. 126.

Se per gli allarmi di tipo locale gioca un ruolo importante la carta stampata, ed in particolare i giornali locali, per l'allarmismo diffuso si fa riferimento in genere ad uno scenario più ampio, quasi sempre condizionato dalla trattazione giornalistica televisiva, in particolare dei telegiornali nazionali. La televisione, prendendo spunto dai vari contesti locali, riesce a proporre le cicliche "emergenze sicurezza" assemblando notizie che provengono da contesti diversi tra loro, sia da un punto di vista sociale che economico.

L'accesso a notizie prima negate aumenta il potenziale ansiogeno del medium televisivo, contribuendo a creare un clima di insicurezza generalizzato. Bauman, nel definire le accezioni del concetto "sicurezza", parla di *safety*, a cui dà la seguente definizione: *"purché ci comportiamo nella maniera giusta, nessun pericolo fatale – nessun pericolo che non possa essere neutralizzato – minaccia il nostro corpo e le sue estensioni: cioè, i nostri beni, la famiglia e i vicini, così come lo spazio in cui tali elementi di un "io esteso" sono contenuti, come la casa e l'ambiente in cui si trova"*<sup>38</sup>.

La trattazione distorta di questi fenomeni sociali, da parte dei mass media, porta gli individui a sentirsi insicuri e a provare addirittura sentimenti di paura e preoccupazione. Bauman parla di *"paura ontologica"*, per indicare la paura che scaturisce dalla complessità dell'epoca in cui viviamo. Un sentimento diffuso di insicurezza non può certo formarsi soltanto con la rappresentazione sporadica di determinati fenomeni da parte dei media, ma acquista sempre più forza mediante una martellante trattazione di fatti delittuosi.

Nella società di oggi, i media hanno assunto un ruolo centrale nella vita degli individui, dando loro libero accesso a tutta una serie di eventi altrimenti mai esperiti. Eventi mediati, che creano ansia e paura e vanno ad influenzare la percezione di insicurezza dei cittadini. Tramite i moderni media, infatti, gli individui hanno ora accesso a un'infinità di eventi e situazioni che probabilmente mai, o solo in minima parte, potrebbero conoscere e sperimentare direttamente nella vita. L'esperienza mediata, osserva Giddens, consente *"l'intrusione di eventi distanti nella consapevolezza quotidiana"*<sup>39</sup>. I media elettronici, ma più in generale il sistema delle comunicazioni nella società contemporanea, come dice Giddens, rompono la segregazione situazionale e fanno sì che *"ciò che accade in qualsiasi luogo e come se accadesse dove siamo noi"*<sup>40</sup>.

Il principale indiziato del processo che porta periodicamente alla ribalta i vari "allarme sicurezza" è sicuramente il mondo dei media, che non si limita a fotografare la realtà, ma tende a distorcerla, sia attraverso i propri meccanismi selettivi, sia attraverso la rappresentazione drammatizzata e spettacolarizzata dei fatti.

L'allarme sociale e la paura, sono un costrutto sociale, in larga parte "costruiti" dai media. Questo determina, non si sa in che misura, il dilagare di sentimenti di insicurezza tra i cittadini.

Oltre ai media, che costruiscono l'allarme attraverso i meccanismi che governano la selezione delle notizie, contribuiscono alla sua definizione anche gli attori che rivendicano di rappresentare la società o parte di essa.

Dal Lago (1999), parlando degli stranieri, fa riferimento soprattutto alla società locale, da cui in genere salta fuori il caso mediatico sotto il cui ombrello vanno poi a confluire altri episodi simili, anche distanti tra loro. A costruire l'allarme concorrono gli *"imprenditori morali"*, spesso identificati in rappresentanti politici di opposizione, che si fanno carico del problema e lo evidenziano con forza all'interno delle dinamiche che governano l'opinione pubblica. Il politico, ma anche un qualsiasi rappresentante di qualche interesse allargato, mette in agenda la tematica e la

<sup>38</sup> Bauman Z., Milano 2008, *"La solitudine del cittadino globale"*, Feltrinelli editore, p. 156.

<sup>39</sup> Giddens A., Stanford 1990, *The Consequences of Modernity*, UP; tr. it. Bologna 1994, *"Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo"*, Il Mulino, p. 79.

<sup>40</sup> Ibidem p. 98.

ripropone più volte condizionando in questo anche l'attività dei media. La drammatizzazione di alcuni eventi, anche attraverso approfondimenti spesso esagerati, porta alla ribalta dei fatti locali che, raccolti dai media nazionali, contribuiscono a creare allarmismo. L'allarmismo, quindi ha spesso portata nazionale, ma scaturisce da fatti locali.

L'allarme sociale di portata nazionale, quindi, scaturisce quasi sempre da episodi locali veicolati attraverso la stampa. Il pubblico della stampa, infatti, è molto ridotto rispetto a quello televisivo, ma è anche molto più attento e partecipe. La stampa, quindi, come evidenzia sempre Dal Lago (1999), ha una grande capacità di "*definire la situazione*" a livello locale. C'è da dire che la sicurezza urbana a livello locale non ha la stessa valenza che assume a livello nazionale, dove in larga parte si parla di criminalità in senso stretto, intesa come l'insieme dei reati predatori e violenti. A livello locale si tiene conto di un concetto di sicurezza più ampio, che fa riferimento alla serenità dei cittadini e alla vivibilità in generale. Oltre ai fatti della criminalità, dell'ordine pubblico e degli atteggiamenti devianti, la stampa locale pone l'accento su situazioni percepite come "rischiose", in grado di generare malesseri che vanno dal semplice malcontento fino al vero e proprio allarme sociale. L'insicurezza locale, quindi, comprende anche percezioni determinate dalla marginalità sociale, dalla crisi occupazionale, dai rischi per la salute e dall'ambiente, dal peggioramento della qualità dei servizi e degrado (Castel, 2003). È sono questi i temi che compongono la definizione di "sicurezza urbana" e che fanno creare tensioni tra gli amministratori locali ed i giornali.

Le risposte al sentimento diffuso di insicurezza, oltre ad essere chieste allo Stato attraverso le forze dell'ordine, sono reclamate soprattutto presso le istituzioni locali. La paura, quindi, ha portata nazionale, ma le risposte si attendono soprattutto a livello locale.

### *Il marketing della sicurezza*

Se osserviamo uno qualsiasi degli organi di stampa delle associazioni del settore della sicurezza, o un qualsiasi depliant che pubblicizza le caratteristiche di dispositivi di sicurezza, colpisce la frequenza e l'intensità con le quali ricorre l'allarme per l'insicurezza urbana, la diffusione di criminalità e delinquenza. Pressoché ogni intervento in cui si illustrano le caratteristiche dei prodotti o le dinamiche di questo o quel comparto dell'industria della sicurezza contiene toni allarmistici sulla supposta crescita della criminalità e della microcriminalità urbana, corredati di dati e valutazioni catastrofiche, oltre che dalle immancabili esortazioni ai consumatori a dotarsi di efficaci difese. L'impressione che se ne trae è che questo settore del mercato, più che offrire propriamente un ventaglio di proposte per rispondere alle minacce della vita urbana, alimenti preoccupazioni, già di per sé avviate e tenute costantemente attive dai media, per contribuire a *creare* una rappresentazione collettiva della situazione che è di per sé un fertile terreno per lo sviluppo di un business che ha raggiunto cifre da capogiro.

Nell'ultimo decennio il mercato della sicurezza urbana ha conosciuto un'espansione senza precedenti in tutti i Paesi a capitalismo avanzato. Si calcola che dal 2000 questo business nel mondo abbia raggiunto i 68 miliardi di dollari, il 40% dei quali va ascritto agli USA, e un altro 40% all'Europa.

Il business della paura si inserisce in un processo di generale privatizzazione della sicurezza, come abbiamo già visto, che va avanti da alcuni anni in tutti i Paesi industriali avanzati, con gli Usa in testa, naturalmente. Questo per dire che, quando parliamo di un *nuovo* fenomeno di "privatizzazione" della sicurezza, ci si riferisce non solo alla *presenza* dell'iniziativa privata, ma anche alla enorme *pervasività* dei servizi e dei dispositivi offerti dal mercato, la cui crescente diffusione fa ormai parte

costitutiva della forma della città postmoderna. L'ampia letteratura sul tema, soprattutto anglosassone, mette in evidenza a questo riguardo la stretta connessione che sussiste tra lo sviluppo delle forme private di tutela della sicurezza e la *trasformazione della geografia sociale della città*<sup>41</sup> post-moderna. Il processo di segregazione spaziale che caratterizza la città e la connessa diffusione delle *"gated communities"*, la tendenziale privatizzazione dello spazio pubblico, la proliferazione di zone urbane sottoposte a una sorta di "governo privato" sono tutti fenomeni che danno corpo a quel declino della società civile (Bauman, 1999); mentre si presentano come risposte all'insicurezza, sono spesso la causa reale dell'incremento della percezione collettiva di insicurezza, che a sua volta chiama nuovi e più sofisticati mezzi di difesa, in una spirale che sembra non trovare vie d'uscita.

TIPOLOGIA	
Telecamere installate	1,3 milioni
Densità telecamere	1 ogni 46 ab.
Sistemi video montati per proteggere banche	30%
Telecamere localizzate in metropolitane e ferrovie	20%
Telecamere collocate da Comuni per controllo urbano	20%
Telecamere installate da negozi, ristoranti, industrie	10%
Telecamere vendute nel 2006	200.000
Giro d'affari nel 2006	374 milioni
Incremento del mercato (vendita e inst.) 2004-2006	+ 28%

Tab. 9 – alcuni dati sul marketing della "protezione". Ns. elaborazione su dati Anie-Anciss 2007.

Una delle ipotesi che possiamo confermare (ipotesi già ampiamente trattate nel precedente paragrafo) è che i diversi fattori qui richiamati, ed in particolare l'indebolimento dell'azione statale e le spinte del mercato si incentivino a vicenda, contribuendo così a creare le condizioni per la progressiva privatizzazione della sicurezza e per lo sviluppo di un business securitario di grande rilevanza economica<sup>42</sup>. Il fenomeno della privatizzazione della sicurezza presenta dunque due aspetti, che, pur essendo separati, partecipano dello stesso processo. In primo luogo si ha una progressiva sostituzione dell'intervento statale nella fornitura di alcuni servizi da parte di agenzie private (ad esempio, in Italia, delle guardie giurate). In secondo luogo siamo di fronte all'enorme espansione di un business della paura, che immette incessantemente sul mercato dispositivi di difesa.

Questo duplice fenomeno di *"commodification of security"* (Duany, 2000), chiama in causa la natura dei comportamenti di consumo nella società tardo-capitalistica. In effetti, tra le interpretazioni che le scienze sociali hanno dato recentemente del fenomeno, una delle più interessanti e feconde propone una spiegazione del processo di mercificazione della sicurezza in chiave di analisi culturale del consumo. Alcuni autori osservano che un numero sempre maggiore di persone si orienta verso il mercato e decide di procurarsi allarmi, lucchetti, cancelli e televisioni a circuito chiuso unicamente per difendere la propria sicurezza (vedi i numeri della tab. 9).

Si tratta di azioni che possono essere interpretate in termini meramente strumentali: prendere precauzioni contro il rischio di rimanere vittime della criminalità è diventato parte della vita quotidiana della gran parte dei cittadini e delle organizzazioni delle società tardo-moderne. Tuttavia la spiegazione di tipo utilitario può risultare riduttiva, in questo come in altri ambiti del consumo. Risultano due

<sup>41</sup> Paolucci G., Firenze 2005, *"Fare affari con la sicurezza"*, in Quaderni fiorentini sulla qualità della vita urbana 1-2005, Angelo Pontecorvoli Editore, p. 28.

<sup>42</sup> Si parla dunque sempre di più di *"networks"* della sicurezza, più che di *"politiche di sicurezza"* (Johnston, 2000), proprio per fare riferimento al fatto che di sicurezza si occupa un numero sempre crescente di agenzie private, in collaborazione più o meno stretta con le istituzioni statuali tradizionalmente preposte alla questione.



diversi movimenti, da un lato, le pratiche di *distinzione sociale*, messe in atto proprio nei processi di consumo, contribuiscono alla costruzione sociale dell'esclusione (Castel, 2003); dall'altro, la paura provocata dall'esclusione sociale induce risposte in termini di sicurezza che danno origine ad ulteriore emarginazione. La "città sicura", la "città fortezza" (Davis, 1999), è dunque inevitabilmente anche la città "segnata e stratificata sulla base dell'esclusione" (Amendola, 2000).

Alcuni effetti del business della sicurezza in città sono già ben visibili, e possiamo ragionevolmente supporre che in futuro saranno ancora più marcati. L'installazione capillare dei dispositivi di controllo del territorio, la crescente diffusione di sistemi di difesa attiva e passiva nelle unità abitative, le recinzioni di ogni sorta che sorgono nella città per "innalzare il livello di sicurezza dei cittadini", costituiscono già un eloquente indicatore dei risultati cui può pervenire l'interazione tra ideologia securitaria, azione politica e dinamiche del mercato. Questo nuovo paradigma ha già prodotto effetti dirompenti nella concezione della cittadinanza e della polis, modificando profondamente la natura del controllo esercitato sulla vita urbana.

Nella città, da sempre, "vedere" è assicurare il controllo sociale (Castel, 2003). La strategia della visibilità è sempre stata legata alla finalità della sicurezza collettiva e dell'ordine pubblico. Oggi, tuttavia, siamo di fronte ad uno scenario che alcuni considerano qualitativamente differente dalle strategie adottate nel passato recente e meno recente. Mentre prima la sorveglianza della città consisteva nell'illuminazione delle strade e in scelte architettoniche concrete che consentivano di tenere sotto controllo e contenere le devianze, ora essa consiste nel controllo formale elettronico, facendo uso di immagini di telecamere.

Il controllo e la sorveglianza stanno diventando non solo generalizzati e continui, ma anche profondamente intrusivi. I luoghi pubblici (strade, piazze, parchi, stazioni e aeroporti) vengono sottoposti ad un controllo sempre più capillare e inesorabile. Il mutamento delle forme del controllo urbano genera nuove forme di potere e di marketing.

Il caso delle strategie politiche locali è, a questo riguardo, esemplare. Se si può avanzare qualche dubbio sulla loro efficacia in termini di reale sicurezza dei cittadini, possiamo altresì notare come tra gli effetti *certi* del controllo totale sulla città che si va affermando, vi è la limitazione degli usi collettivi della città, già di per sé ampiamente danneggiati, anche causa del declino della città.

Per opera dei dispositivi di controllo, lo spazio pubblico sta progressivamente subendo un processo di privatizzazione; i sistemi di videosorveglianza installati a protezione delle abitazioni private modificano irreparabilmente anche lo spazio pubblico circostante, che si trasforma in un'appendice di quello privato (Borja, 2005). Al contempo si realizza un processo che va nella direzione opposta, esistono sempre più spazi privati che diventano oggetto di sorveglianza pubblica.

Del resto dalle analisi condotte sui casi studio delle città di Barcellona e di Bologna si evince chiaramente come l'azione dei governi locali tende in modo spettacolare a questa forma di approccio securitario, molto sollecitato da determinate pratiche comunicative e di propaganda politica, argomento che tratteremo ampiamente nel prossimo paragrafo.

Lo scenario che si profila è quello dell'*informational city*. "città interamente sorvegliata attraverso "flussi" di capitali, di informazioni, di tecnologie, di immagini e di simboli che permette alle elites di creare un mondo separato, sia in senso fisico che virtuale"<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Castells M., Madrid 2001, "La conexión perversa: la economía criminal global", in "La era de la información. Vol. 3: Fin de milenio", Alianza Editorial, p. 188.

## 5.4 I due casi di studio a confronto: le politiche di sicurezza a Bologna ed a Barcellona

### *Il caso di Bologna. L'esplorazione e l'approfondimento.*

Le prime iniziative del governo locale in tema di sicurezza, raccolte nel programma *"Bologna sicura-vivere insieme la città"*, vengono presentate nel 1995. E quanto ardua ed impellente fosse effettivamente la sfida in quel periodo lo conferma lo stesso Barbagli<sup>44</sup> *"....il comune risultò impreparato di fronte alla dimensione assunta dalla percezione soggettiva della sicurezza, all'estensione e alla profondità del disagio che si stava determinando nei cittadini, e anche alla rapidità incalzante con cui si susseguivano fatti di cronaca – atti di violenza, fatti di sangue che coinvolgevano bande rivali di immigrati clandestini in lotta per il controllo del mercato della droga e della prostituzione – che determinavano un forte allarme sociale nell'opinione pubblica"*. Nei due anni successivi (con la delega alla Sicurezza all'Assessorato alla sanità e politiche sociali) viene elaborato un programma fortemente incentrato sulle misure di prevenzione dei fenomeni di esclusione sociale. Ad esempio viene riproposto il programma *Street-workers* con la sperimentazione di nuove figure professionali nel campo delle tossicodipendenze; oppure il progetto *Coffee shock* che prevedeva l'apertura di un locale nella zona universitaria per accogliere i tossicodipendenti contattati dagli *Street-workers*.

Anche nell'area della prostituzione vengono sperimentate nuove forme di intervento in strada. Nell'ottobre 1996 ha origine il progetto *Moonlight*, finalizzato a consolidare il contatto con i diversi gruppi di persone che si prostituiscono e a favorire l'informazione e prevenzione sanitaria e l'accesso ai servizi sanitari.

Questi interventi di carattere sociale sono integrati, in particolare nelle aree del centro storico (alle spalle della zona ferroviaria), da misure di prevenzione situazionale: mantenimento delle aree verdi e potenziamento della pubblica illuminazione, completando gli interventi con misure dissuasive attuate con provvedimenti amministrativi (ad esempio l'ordinanza "antibivacco" contro le occupazioni improprie di suolo pubblico in Piazza Verdi).

Nel 1997 il Consiglio Comunale approva una nuova versione del progetto *"Bologna sicura-vivere insieme la città"*. Al nucleo originale del programma che prevedeva, oltre alle indicate azioni di tipo inclusivo, iniziative strutturali per il miglioramento della vivibilità urbana (manutenzione, illuminazione, animazione di strada, etc.); i vigili di quartiere; convenzioni con associazioni e gruppi di volontariato per l'adozione di aree degradate ai fine della loro riqualificazione, si aggiungeva il proposito di costituire dei "gruppi antenna di quartiere" come punti di riferimento di tutto il progetto sicurezza con la creazione di specifiche figure professionali. In particolare veniva delegata ai quartieri la responsabilità di individuare gli interventi da svolgere sul proprio territorio, dotati di un gruppo di lavoro per la sicurezza coordinato dal Presidente e composto dal responsabile del monitoraggio sociale, dall'ispettore della polizia municipale e dal tecnico della qualità urbana.

Un'ulteriore aspetto che sembra caratterizzare la versione più avanzata del progetto è la differenza di genere intesa come paradigma di un corretto piano per la sicurezza.

Un elemento di specificità che si deduce chiaramente dai documenti programmatici dell'Amministrazione. Viene successivamente lanciata la campagna *Zero Tolerance contro la violenza sulle donne* (1997) con l'obiettivo di generare dibattito e attenzione sul fenomeno dei maltrattamenti ed abusi contro le donne e sulle strategie di prevenzione. La problematica viene assunta di fatti, come componente chiave delle politiche di sicurezza e di vivibilità urbana. Contemporaneamente lo strumento delle *ordinanze* continua ad essere utilizzato, come quella "antiprostituzione" (1997).

<sup>44</sup> Barbagli M. (a cura di), Bologna 1999, "L'insicurezza nelle città italiane", Il Mulino, p. 209.

Le azioni di riqualificazione urbana e di rivitalizzazione si concentrano ora nella zona universitaria. Tuttavia, nel loro complesso, le politiche di sicurezza messe in campo dal governo locale di centro sinistra si confermano improntate ad elementi di azione sociale rivolte a soggetti svantaggiati e riconducibili alla prevenzione sociale.

Nello storico passaggio amministrativo locale ad una coalizione di centro destra (1999), è indubbio che la questione dell'insicurezza urbana ebbe un peso non irrilevante, questo ha segnato *"un cambiamento nella filosofia di intervento ed un intensificarsi delle attività, soprattutto negli ultimi anni"*<sup>45</sup>. Infatti, nasce il progetto "Assessorato alla sicurezza" che successivamente diventerà il "Settore sicurezza urbana" all'interno del sistema organizzativo comunale, anche nonostante la sostituzione dello staff di operatori impegnati, le iniziative di prevenzione non subiscono tuttavia interruzioni. Rilevanti appaiono al contrario i mutamenti delle priorità e delle strategie più generali delle politiche locali di sicurezza urbana, vengono favorite le azioni di prevenzione situazionale a detrimento di quelle sociali ed è accordata inoltre una maggiore preferenza verso forme di controllo del territorio e di contrasto ai fenomeni di degrado fisico e sociale della città. In particolare, viene privilegiato il ricorso ad applicazioni di controllo tecnologiche, con telecamere e colonnine multimediali di telesoccorso per garantire il controllo di alcune aree della zona universitaria e una più diffusa assistenza sul territorio. Anche in questo periodo lo strumento delle *ordinanze* non viene abbandonato, infatti nel 2001 abbiamo "l'ordinanza antivandalismo" per contrastare gli episodi gratuiti di inciviltà e "l'ordinanza antirumori" per regolamentare le proroghe degli orari notturni dei locali pubblici. I temi di degrado fisico e sociale sono definitivamente codificati come problemi di sicurezza urbana.

Nel biennio 2003-2004, viene completato il progetto di videosorveglianza avviato nel 2000 si provvede ad installare quasi 300 telecamere lungo alcuni percorsi pedonali particolarmente frequentati e nel Centro Storico, suscitando numerose perplessità per l'utilizzo di questi sistemi.

Fino ad arrivare all'ultimo cambio amministrativo del 2005, che sostanzialmente prosegue nella strada dell'approccio preventivo-respressivo, con il sistema già consolidato delle *ordinanze*. Purtroppo l'emergenza securitaria determina ancora la produzione di input politici non immediatamente congruenti al sistema di attivazione amministrativa. L'ipotesi più ricorrente si presenta nei confronti di domande di azione amministrativa complesse che comportano una radicale trasversalità rispetto all'assetto delle competenze assessorili esistenti.

Partiamo da un esempio tra i più semplici: la decisione di operare lo sgombero di immigrati clandestini o irregolari sul *Lungoreno*. Questo intervento ha necessitato il coordinamento e la regia di diversi uffici e servizi. In primo luogo, la problematicità dell'insediamento abusivo deve trovare un servizio capace di offrire e in tempo utile le coordinate precise della situazione che si vuole affrontare: non solo quanti sono gli occupanti, ma di quale provenienza o etnia; quanti sono i minori, le donne incinte o con bambini a carico; se tra la popolazione ci sono alcuni sospettati di avere commesso reati e quali, ovvero se ci sono persone già prese in precedenza in carico dai servizi comunali; ma di più: la comunità di immigrati qui in oggetto deve essere già stata avvicinata da servizi appositi capaci di valutare realisticamente quanti saranno coloro che tenderanno a fare resistenza allo sgombero, quanti invece si renderanno irreperibili, quanti accetteranno pacificamente una diversa soluzione abitativa, quanti nel breve e medio tempo dovranno essere espulsi, quanti e chi sia pure irregolarmente sta svolgendo un lavoro "lecito", chi si sospetta sopravviva di

<sup>45</sup> Selmini R., Bologna 2003, *"Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive"*, in Barbagli M. (a cura di), *"Rapporto sulla criminalità in Italia"*, Il Mulino, p. 133.

altri espedienti meno leciti, ecc. Sulla base poi di queste necessarie informazioni è stato necessario concordare con la Prefettura le modalità di intervento delle Polizie di Stato.

La Polizia municipale ha dovuto coordinarsi con l'azione delle Polizie di Stato e con gli operatori dei servizi sociali e sanitari e non "in astratto" ma con riferimento all'azione di sgombero in oggetto. Prima di operare lo sgombero, è stato determinato il luogo e le strutture del nuovo insediamento: per quanti, per chi, a che condizioni, ecc. Nel frattempo è stato necessario avere già messo a punto un progetto di diversa destinazione dello spazio pubblico "liberato": quale progetto, a chi affidarlo, con quali risorse, con quali tempi di realizzazione, con quali garanzie che nel frattempo lo stesso spazio non venga altrimenti occupato illecitamente, etc. E mille altri piccoli e grandi problemi di dettaglio.

Un esempio, invece, estremamente complesso: come procedere al "risanamento" di Piazza Verdi e dintorni. Il progetto contava più di venti diversi settori o campi di azione da quello del riassetto commerciale, a quello dei servizi igienici; dal coordinamento con l'Università, Teatro Comunale, Pinacoteca, Conservatorio, ecc. per la rivitalizzazione culturale dell'area, agli interventi strutturali di ristrutturazione degli edifici pubblici; dalla illuminazione di alcune strade, alla chiusura al traffico di altre; dall'azione di videosorveglianza contro lo spaccio e altre forme di criminalità, alle politiche di riduzione del danno nei confronti dell'abuso di alcolici e droghe; dalle politiche di mediazione dei conflitti tra giovani e residenti e tra residenti e negozianti, alle iniziative di educazione alla legalità, alle politiche urbanistiche volte a dislocare in alcune aree periferiche i centri sociali giovanili; etc. Venti e più campi di azione che avrebbero dovuto essere tutti e contemporaneamente messi in azione al fine di godere del vantaggio aggiuntivo della loro sinergia.

In questi due esempi (da quello semplice a quello complesso) ad operare è l'intera macchina amministrativa comunale, e non certo un solo o pochi servizi "specializzati", unitamente ad altre e distinte amministrazioni (Polizie di Stato, Università, imprese pubbliche o private, volontariato, ecc.).

La questione, a ben intendere, non è unicamente di coordinamento tra servizi e agenzie diverse, che peraltro è già di per sé un problema organizzativo di non sempre semplice gestione. Il profilo più problematico è dato dalla disomogeneità tra le *mission* dei singoli servizi e il "senso nuovo" che l'azione di governo della sicurezza a quelle imprime. Un'azione che si declina amministrativamente in momenti di partnernariato, integrazione e coordinamento, finisce per rendere sovente l'input politico iniziale distante e a volte anche indecifrabile. E questo può alla fine tradursi in un'azione inefficace o poco efficace. Il grado di "disomogeneità" è in ragione quindi del livello di "originalità" dell'azione di governo del bene pubblico della sicurezza. A volte quindi la sofferenza che si registra è minima, perché la cultura e le prassi dei servizi sono già educate e professionalizzate ad quel determinato modo di agire ed interagire. Del resto appare evidente che la natura stessa dell'azione di governo della sicurezza risponde sovente solo ad una congruenza progettuale contingente, adeguata a dare soluzione in quel momento, a quel determinato problema e in tempi brevi.

I problemi legati alla insicurezza e al degrado esistono e sono concretamente percepiti dai cittadini di Bologna. La complessità che li contraddistingue richiede una vasta articolazione di proposte, mai semplificabile attraverso slogan superficiali. L'approccio puramente "muscolare" è fallito. Non esistono soluzioni facili, esistono soluzioni che debbono rispondere a una idea generale di città. La sicurezza dell'ambiente cittadino può essere interpretata come la risultante finale di una politica di governo urbano che garantisca l'esercizio pieno dei diritti di tutti.

La richiesta di maggior sicurezza è l'espressione di una forte esigenza dei cittadini che vivono in un ambiente sociale che, ingenerando timori, talvolta non consente

aggregazione e comporta difficoltà ad adeguarsi a una società in continua evoluzione. Per quanto molte delle cause che determinano sentimenti di estraneità nei confronti del proprio territorio siano imputabili a processi di trasformazione di dimensione nazionale e sovranazionale (vedi ad esempio i fenomeni dell'immigrazione clandestina), gli effetti di queste tendono a radicarsi a livello locale: la sicurezza viene ad assumere perciò un carattere prettamente locale che tende a coinvolgere in primo luogo i soggetti territoriali più vicini alla comunità.

La dimensione locale non solo è la più vicina ai cittadini e la più idonea per attivare risposte adeguate ai bisogni e ai problemi del territorio, ma è diventata anche il livello primo verso cui viene indirizzata la domanda di sicurezza.

Uno degli aspetti rilevanti è quello, che già abbiamo indicato in premessa<sup>46</sup>, il *riappropriarsi del territorio*; non devono più crearsi zone *franche* dove i residenti si sentono minacciati e impotenti. L'azione di contrasto delle forze dell'ordine può avere successo solo se esiste una organizzazione sociale pronta a riappropriarsi del territorio una volta liberato dalle presenze indesiderate che determinano insicurezza, altrimenti ogni volta si è punto e a capo. Questa capacità di vivere attivamente gli spazi pubblici bisogna ricostruirla. L'errore che si è fino ad oggi commesso è quello di pensare che spontaneamente, lasciando fare al mercato, con la presenza pubblica riservata solo ai compiti di ordine pubblico in senso stretto, tutto si sarebbe pian piano risolto. Non è così. L'azione repressiva è certo necessaria, ma non sufficiente. Essa si deve concentrare sull'origine dei fenomeni criminali, piccoli e grandi che siano, sulla catena che porta in strada i soggetti terminali dei reati, quelli che sono visibili, anche se sovente i vertici rimangono nell'ombra. Ma qualsiasi mercato criminale o illegale ha bisogno di "impadronirsi" di zone *franche* all'interno dei nuclei urbani, favorendo la crescita di fenomeni di degrado, ove potere fare incontrare la domanda e l'offerta di prodotti e di prestazioni illecite. L'azione per spezzare questa catena deve procedere in due direzioni opposte ma che virtuosamente si incontrano: la prima è costituita dall'opera di investigazione e di repressione delle forze dell'ordine che parte dai capi organizzativi, l'altra dall'azione di recupero sociale, dalla lotta all'emarginazione ed all'esclusione che parte dalla strada verso i soggetti terminali di questi fenomeni.

### *Le trasformazioni dei fenomeni e delle politiche*

La questione della sicurezza urbana ha iniziato a polarizzare le attenzioni dei cittadini prima e successivamente di amministratori, politici e studiosi in ragione dell'indubbio indebolimento della capacità di tenuta della città rispetto all'incremento di fenomeni di microcriminalità e al peggioramento delle condizioni ambientali (in particolare di degrado urbano diffuso).

Ci è sembrato utile ripercorrere l'evoluzione della delittuosità a Bologna, sia pure assai disomogenea per le diverse famiglie di reato, e di porla a confronto con le trasformazioni della percezione di insicurezza dei bolognesi.

Occorre rimarcare inoltre che, a differenza di quanto avvenuto per la Regione Emilia Romagna, il Comune di Bologna non ha costituito, se non in maniera episodica, un proprio osservatorio per il monitoraggio dei fenomeni di criminalità e della percezione di insicurezza dei cittadini.

La ricerca condotta si basa su fonti diversificate e non sempre facilmente confrontabili: quella della delittuosità, ci permette comunque di comprendere le tendenze in atto nella diffusione dei comportamenti criminali in uno specifico territorio.

---

<sup>46</sup> Capitolo 1, paragrafo 5.

Dagli inizi degli anni settanta, Bologna (in ciò non diversamente della maggior parte delle città italiane) ha registrato un significativo aumento dei reati denunciati (indice di delittuosità) sia contro il patrimonio che contro la persona.

In particolare l'incremento della delittuosità ha conosciuto due impennate, esattamente a metà degli anni settanta e dalla metà degli anni ottanta fino ai primi anni novanta. Poi dalla metà degli anni novanta, per il seguente decennio, l'indice di delittuosità è rimasto sostanzialmente costante (intorno alle 40.000 denunce annue). Di recente (novembre 2005) il Questore di Bologna ha dichiarato in più occasioni che nell'ultimo anno si sarebbe determinato un significativo decremento delle denunce. Non ce ragione per dubitare di ciò, ma in verità non abbiamo altri elementi di valutazione che le sole dichiarazioni del Questore. In verità la ricerca vittimologica parrebbe contraddire questo dato ottimistico, registrando un incremento di 6 punti percentuali nel tasso di vittimizzazione tra i cittadini bolognesi nell'ultimo anno (rilevazione del 2005 sui dati della rilevazione del 2004)<sup>47</sup>.

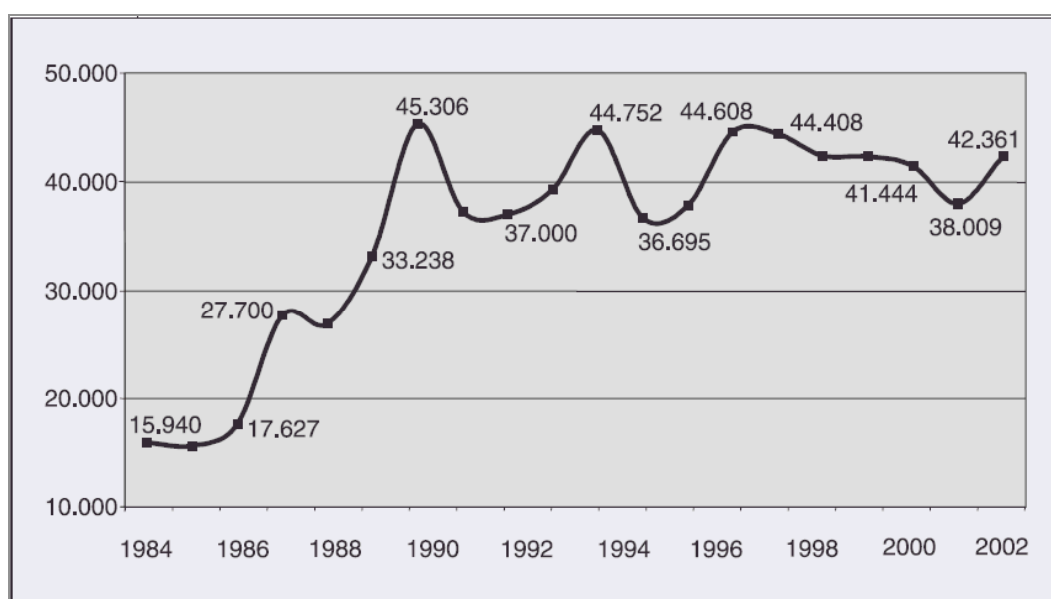


Grafico 2 - totale dei delitti denunciati all'Autorità Giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza) nel periodo 1984-2003 (in valore assoluto)<sup>48</sup>.

Pur consapevoli che gli indici di delittuosità non sono in grado di registrare la criminalità reale e ciò in ragione del peso determinante della propensione denunciataria dei cittadini, possiamo però convenire che la variazione nella propensione denunciataria è nel breve-medio periodo relativamente stabile per cui è ragionevole assumere gli indici di delittuosità e la loro variazione nel tempo come sufficientemente rappresentativi dell'andamento della criminalità reale – cioè di quella manifesta più la c.d. cifra oscura - nella città di Bologna.

Dalle ultima rilevazione (2005) risulta che circa un bolognese su cinque è stato vittima negli ultimi 12 mesi di un qualche fatto di reato, quasi il doppio di quanto si è registrato tra i cittadini nel resto della provincia bolognese e sicuramente molto di

<sup>47</sup> I dati di seguito riportati fanno riferimento al rapporto annuale del Servizio Promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e della Polizia Locale (a cura di), Bologna 2005, "Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna:1994-2004", Regione Emilia-Romagna.

<sup>48</sup> Ns. Elaborazione su dati del Servizio Promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e della Polizia Locale (a cura di), Bologna 2005, "Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna:1994-2004", Regione Emilia-Romagna, p. 282.

più (anche se non lo possiamo affermare con riferimento al 2005) rispetto al resto dei cittadini emiliano-romagnoli.

Quindi, assai indicativamente e sommariamente, i reati di cui sono vittime annualmente i cittadini bolognesi (i soli residenti e non i city users) dovrebbe aggirarsi sulle 70.000/80.000 unità; cifra sufficientemente congruente all'ammontare delle denunce (40.000) e che stimerebbe pertanto la propensione denunciataria dei nostri concittadini intorno al 60%.

Ovviamente, inutile forse precisarlo, questi cifre indicative, ma realistiche, riguardano solo i c.d. "delitti con vittima" e quelli in cui le vittime percepiscono di essere tali (e quindi, da un punto di vista criminologico, una contenuta minoranza tra tutti i fatti penalmente rilevanti).

Per quanto non sia possibile confrontare i tassi ponderati di delittuosità e di criminalità presunta nel loro insieme nelle diverse città italiane, per alcuni reati tra i più significativi possiamo confrontare Bologna rispetto ad altri centri metropolitani. Oggi Bologna registra un tasso particolarmente elevato di lesioni dolose denunciate; si colloca ancora tra le primissime città d'Italia per i borseggi; vede invece in forte decremento gli indici degli scippi, ma in questo seguendo un andamento decrescente a livello nazionale; registra, poi, una crescita sensibile nei furti nei negozi, incremento peraltro registrabile in quasi tutte le città di dimensioni comparabile a Bologna; dal 1990 segna un trend calante nei furti in appartamento; in decisa diminuzione poi i furti di autovettura e furti su autoveicoli; le rapine contro banche ed uffici postali si mantengono comparativamente alte a Bologna rispetto alle altre città italiane anche se negli ultimi anni in lieve contenimento.

Bologna, poi, è una città in cui è particolarmente elevato il consumo e quindi lo spaccio di droghe illegali, ma essendo lo spaccio un "delitto senza vittime" e quindi ovviamente non denunciato, possiamo indurre la forte presenza di una criminalità connessa al mercato delle droghe sia dall'indice dei fermi, arresti, condanne di spacciatori e sequestri di droga operati dalle forze dell'ordine e dalla magistratura, sia dal numero dei tossicodipendenti problematici presi in carico dei servizi, tutti indici che segnano Bologna come una città assai problematica sotto questo profilo.

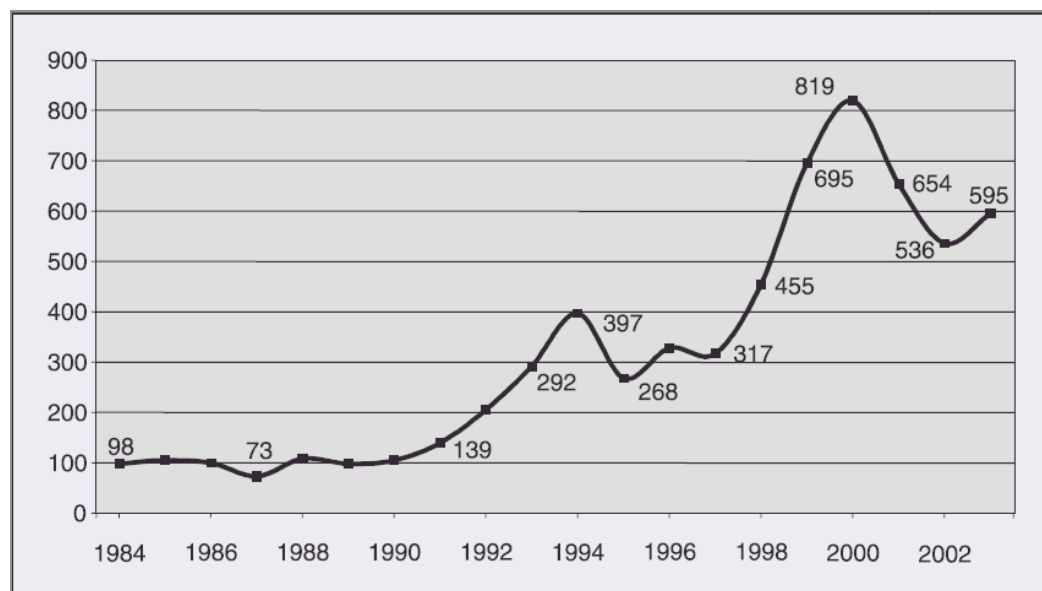


Grafico 3 - lesioni dolose denunciate all'Autorità Giudiziaria a Bologna (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza) nel periodo 1984-2003 (in valore assoluto)<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Ns. Elaborazione su dati del Servizio Promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e della Polizia Locale (a cura di), Bologna 2005, "Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna: 1994-2004", Regione Emilia-Romagna, pp. 283-284.

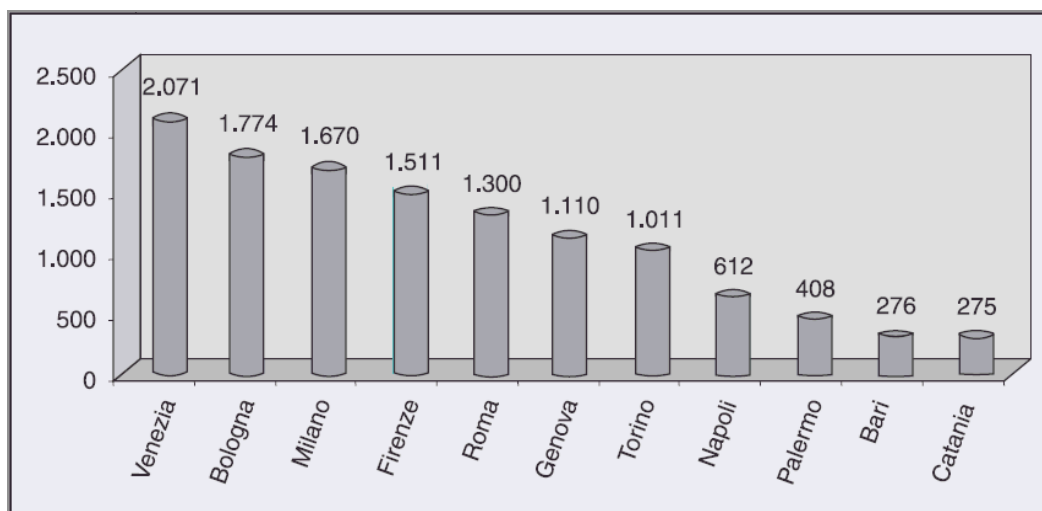


Grafico 4 - *borseggi consumati o tentati, ogni 100.000 residenti, denunciati all'Autorità Giudiziaria (Polizia di Stato, Carabinieri, Guardia di Finanza) nel periodo 1984-2003 nelle principali città italiane(in valore assoluto)*<sup>50</sup>.

Un altro aspetto da rilevare è quello del fenomeno della criminalità organizzata che controlla parte del territorio, è diffuso anche in aree del paese ritenute forti e sane, fa buoni e anche “leciti” affari. Se le informazioni attendibili che concernono la criminalità comune, predatoria e di strada sono ancora relativamente “deboli” per consentire di dettagliare con maggiore accuratezza la questione della sicurezza “oggettiva” a Bologna, per quanto concerne la criminalità organizzata e/o la criminalità dei potenti e le connessioni tra queste a Bologna, le nostre conoscenze sono ancora più lacunose, al punto di potere scientificamente dire ben poco. Parrebbe (ma va usato il condizionale) doversi escludere la presenza di organizzazioni criminali “forti” in grado di controllare il territorio, mentre è ragionevole sospettare l’attenzione della criminalità organizzata su Bologna come luogo di investimenti di capitali illeciti, nonché la collisione di questa con alcune forme di economia “grigia” autoctona. Ma appunto: sospetti, pochi dei quali hanno trovato, per ora, una conferma giudiziaria. Ciò ovviamente non esclude aprioristicamente che Bologna sia sotto questo profilo effettivamente non problematica, ma certo così, a tutt’oggi, ancora appare.

Sotto il profilo, quindi, della criminalità Bologna ha subito nell’ultimo decennio un significativo processo trasformativo, in parte analogo a quanto occorso nelle altre città del Nord, tale da renderla ben diversa dal rassicurante quanto diffuso stereotipo che la vorrebbe “un’oasi tranquilla”. Ovviamente non è e né potrebbe presumere di essere un’eccezione. Di più: sotto alcuni profili criminologicamente significativi, Bologna è progressivamente diventata e tuttora è una città problematica. Non certo tra le più problematiche d’Italia, ma sicuramente con seri problemi.

Si potrebbe definirla come una città “postmoderna” e “edonistica” per utilizzare le parole di Mello<sup>51</sup>, dove la questione della sicurezza non può essere a pieno intesa solo con riferimento ai problemi criminali in senso proprio, che peraltro (come abbiamo visto) sono comunque presenti. Bologna è una città che soffre in modo particolarmente accentuato di livelli significativi di degrado sociale e di presenza massiva di condotte devianti, sia pure non sempre né necessariamente criminali. E oggi la scienza criminologica più avveduta sa bene che la questione securitaria non è circoscrivibile solo e unicamente alle definizioni legali di criminalità. In particolare

<sup>50</sup> Ibidem.

<sup>51</sup> Mello P., Torino 2002, “*Metamorfosi dello spazio*”. Bollati Boringhieri.



Bologna soffre di latenti ed espliciti conflitti nell'uso degli spazi pubblici tra popolazioni diverse e con stili di vita confliggenti<sup>52</sup>: *una popolazione residente sempre più anziana da un lato, la presenza massiva di city users, la comunità di giovani studenti, la repentina crescita di popolazioni immigrate, etc.*

Ovviamente tutto questo non ha un gran che a che vedere con la questione della sicurezza dalla criminalità a Bologna, ma non del tutto: la forte presenza di giovani universitari, ad esempio, dota certo di una vitale risorsa economica e culturale la città, ma nel contempo la caratterizza per la presenza di un universo sociale; e lo stesso sembra potersi dire per gli immigrati, soprattutto se irregolari. Ma anche quando volessimo trascurare le ricadute possibili sul rischio criminale vero e proprio, la dimensione economica, storica, culturale e sociale di Bologna la rende assai diversa da altre città italiane di comparabili dimensioni. La sua specificità sta proprio nella sua particolare vocazione "edonistica", tale forse da farne uno dei pochi esempi di città postmoderna nel nostro Paese.

Città ricca, ma storicamente non segnata dall'egemonia e dalla disciplina della "grande fabbrica", è da lungo tempo conosciuta come città accogliente, accattivante, vivace, conviviale, nottambula, capace di offrire opportunità ampie di "fruizione" anche se non soprattutto a chi la consuma occasionalmente. Bologna, che non è mai stata e ancora non è meta significativa del turismo di massa, ha nonostante ciò un numero di esercizi pubblici orientati allo svago, all'intrattenimento soprattutto notturno, di dimensioni ragguardevoli.

E tuttora Bologna inoltre conosce un mercato della prostituzione di strada tra i più fiorenti, comparabile ad esempio a quello di Rimini durante la stagione estiva; se Bologna ha da lungo tempo goduto e meritatamente ancora gode della fama di città "ospitale", oggi (in ragione dei processi di "tribalizzazione sociale"<sup>53</sup> e di corrispondente forte caduta delle "virtù civiche" che segnano tutte le realtà metropolitane – più di altre città italiane soffre di livelli di conflitto e di degrado. Tutto ciò è, a mio avviso, un dato di fatto, per dirla sociologicamente. Un dato di fatto che ha una sua specificità e che si relaziona significativamente anche con i sentimenti sociali di insicurezza dei bolognesi in gran parte alimentati dai fenomeni di degrado e di "inciviltà".

### *I "fastidi" nelle zone di residenza e i conflitti nell'uso dello spazio pubblico*

L'uso del termine "fastidio" è proprio emblematico del caso che, nella già citata inchiesta della Regione (2005), venne posta una domanda cosiddetta "aperta", che ci ha consentito comprendere quale sia l'origine dell'insicurezza secondo i cittadini bolognesi (quantomeno nella rappresentazione che essi stessi hanno).

Nel 2003 i risultati prevalenti, tra i fattori ritenuti maggiormente critici ed ansiogeni dai cittadini bolognesi, quelli legati alla vivibilità urbana (traffico, sporcizia, atti vandalici, etc.).

L'insoddisfazione per le condizioni della propria zona di residenza riprende vigore con riferimento in particolare alle problematiche di *controllo del territorio* e di *potenziale vittimizzazione*. Queste ultime tornano a collocarsi su livelli sostenuti, ossia all'apice della crisi dell'insoddisfazione per le condizioni di vivibilità del proprio territorio.

<sup>52</sup> Pavarini M. (a cura di), Roma 2006, "L'amministrazione locale della paura", Carocci Ed., p. 49.

<sup>53</sup> Pavarini M. (Giugno-Dicembre 2006) "La costruzione sociale della sicurezza a Bologna", Metronomie, anno XIII, pp. 37-65.

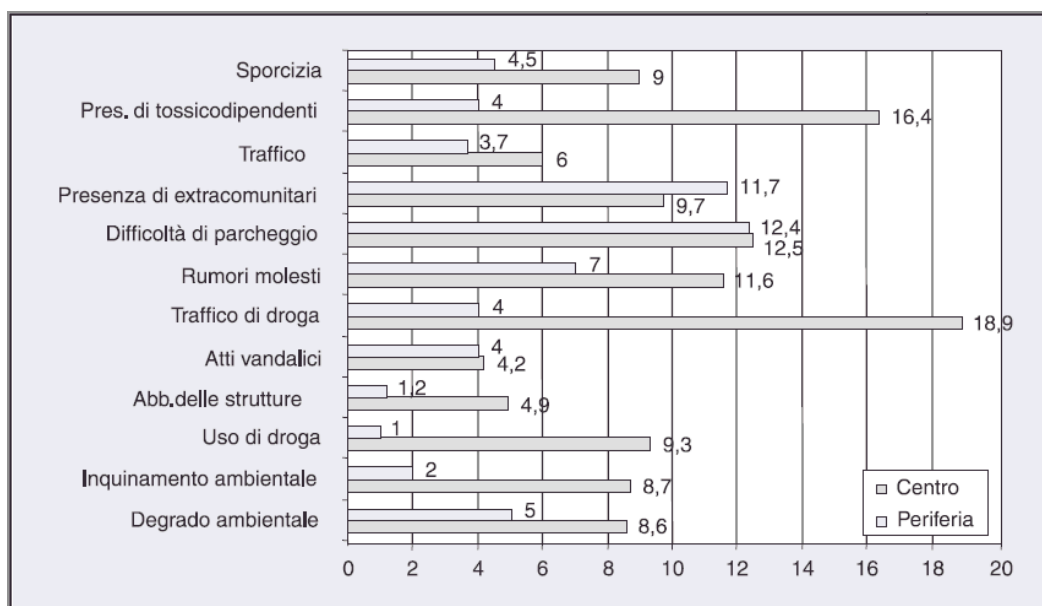


Grafico 5 - percentuale di persone che indica presenti i problemi di disordine urbano tra Centro e Periferia (in percentuale) a Bologna<sup>54</sup>.

I fastidi legati ai fattori urbanistico-ambientali, al traffico e ai problemi connessi allo spaccio della droga sono decisamente più sofferti nel centro cittadino.

In particolare il disagio mostrato dai residenti del centro storico di Bologna è riscontrabile anche dall'analisi delle segnalazioni relative ai fenomeni di degrado fisico e sociale pervenute direttamente all'Amministrazione Comunale attraverso gli "Sportelli Sicurezza".

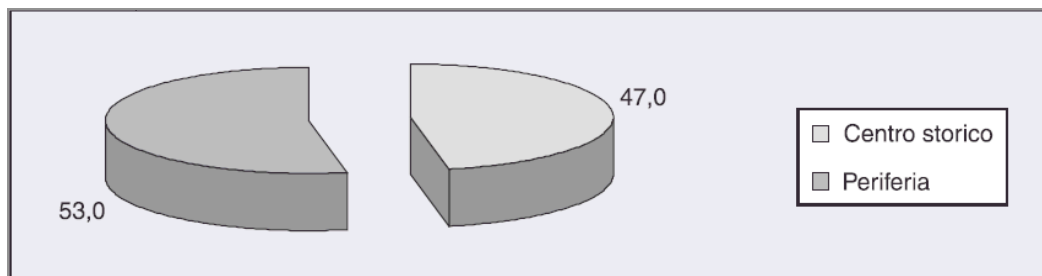


Grafico 6 - percentuale di persone che indica presenti i problemi di disordine urbano tra Centro e Periferia (in percentuale)<sup>55</sup> a Bologna.

Nel centro storico di Bologna la popolazione residente è intorno alle 50.000 unità e si stima che vi abitino altre 15.000 persone formalmente non residenti, in larga prevalenza studenti universitari e lavoratori fuori sede. Qui vive attualmente la popolazione più giovane e con più elevata scolarizzazione della città.

È l'area della città il cui il calo demografico è stato nell'ultimo periodo più contenuto ed anzi si è assistito ad un lieve incremento della popolazione. Nonostante una contrazione di addetti alle attività economiche, ogni giorno circa 70.000 persone vi si recano per svolgere il proprio lavoro. Anche la quota di traffico commerciale del

<sup>54</sup> Ns. Elaborazione su dati del Servizio Promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e della Polizia Locale (a cura di), Bologna 2005, "Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna:1994-2004", Regione Emilia-Romagna, p. 307.

<sup>55</sup> Ns. Elaborazione su dati del Servizio Promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e della Polizia Locale (a cura di), Bologna 2005, "Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna:1994-2004", Regione Emilia-Romagna, p. 308.

Centro Storico è notevole e rappresenta quasi un quarto di quello complessivo. Viene stimato che 700-800 veicoli vi entrino più volte al giorno per effettuare quasi 5.000 consegne.

	CENTRO STORICO	ZONE PERIFERICHE
<b>TERRITORIO</b>		
Superficie territoriale (in kmq.)	4.507	136.338
Densità di popol. (Abit./kmq.)	12.162,6	2.372,7
<b>POPOLAZIONE</b>		
Popolazione residente complessiva	48.501	323.489
Stranieri residenti	3.870 (7,9%)	13.800 (4,2%)

Tab. 10 - *dati territoriali e popolazione residente (in valore assoluto)*<sup>56</sup> a Bologna.

L'attenzione e il disagio in particolare per il centro storico si focalizzano su fenomeni che potremo considerare di forte marginalità sociale (bivacco, accattonaggio, etilismo), ma anche sul consumo e soprattutto sullo spaccio di stupefacenti. Tuttavia non va sottovalutato il ruolo del centro storico nel “sistema città”, che è quello di polo istituzionale e culturale, commerciale e terziario qualificato, integrato in un quartiere storicamente residenziale.

Tutto questo ha degli effetti sui fenomeni di disordine urbano del centro cittadino. Ad esempio l'inevitabile conflitto per gli usi dello spazio pubblico tra il "popolo della notte", e quello "del giorno", ma non solo. Si pensi, ad esempio, ai tanto discussi punkabestia che bivaccano nelle pubbliche strade e nei portici.

Si possono poi ulteriormente distinguere due zone all'interno del centro storico, denominate *zona università-indipendenza* e *resto del centro storico*.

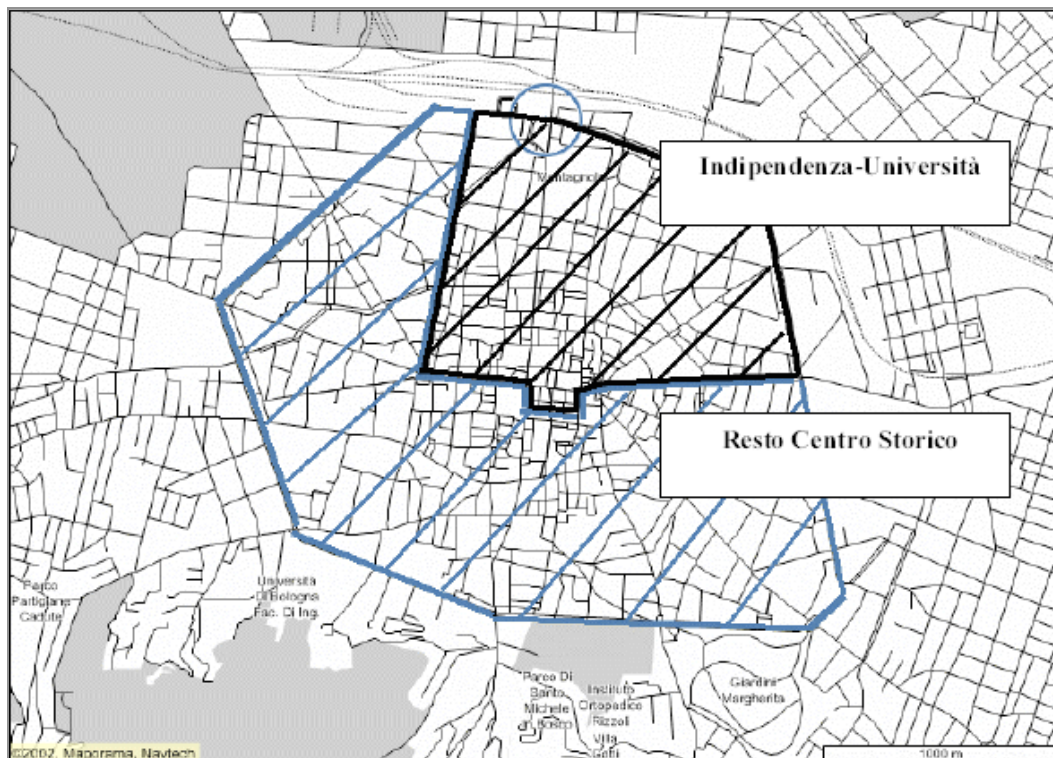


Fig. 6 - suddivisione delle zone nel Centro Storico di Bologna. Ns. Elaborazione.

<sup>56</sup> Ns. Elaborazione su dati del Censimento ISTAT 2001.

Anche l'attenzione specifica alla «zona Università-Indipendenza» credo debba essere brevemente spiegata. È la zona che va da Piazza Verdi alla Galleria Due Agosto, fino alla Stazione ferroviaria Centrale. Si contraddistingue come il luogo maggiormente frequentato dai *city users* in un continuum che va dall'Università, caratterizzata dall'alto numero di persone che quotidianamente la utilizzano, al Parco della Montagnola, il più importante spazio verde pubblico all'interno delle mura, nonché sede, insieme a Piazza VIII Agosto, del principale mercato cittadino che si tiene due giorni alla settimana, per tutto l'anno. Questa area termina idealmente presso l'Autostazione e la Stazione centrale, il principale snodo ferroviario italiano, rappresentandosi così anche come il luogo privilegiato di passaggio per entrare e uscire dalla città. È facilmente comprensibile a tutti, allora, che un'area con tali caratteristiche sia particolarmente esposta a diffusi fenomeni di criminalità di strada e disordine urbano.

Le aree tematiche indagate principalmente riguardano:

- i problemi maggiormente temuti dai cittadini e l'allarme sociale;
- la percezione di insicurezza nella zona in cui si vive;
- le esperienze di vittimizzazione;
- i comportamenti di autotutela;
- infine naturalmente i fattori di disordine urbano nella zona di residenza.

Rispetto alla preoccupazione sociale per la criminalità, ossia la dimensione della c.d. insicurezza in astratto, non si registrano particolari novità con quanto rilevato in anni precedenti. Tale preoccupazione è particolarmente sentita dalla componente femminile e da tutti in maniera più incisiva rispetto al sentimento concreto del pericolo percepito di vittimizzazione.

Più interessante appare indagare il giudizio dei cittadini del centro storico di Bologna sul grado di sicurezza della propria zona di residenza rispetto al pericolo della criminalità urbana. Per avere una visione il più possibile realistica delle modalità di percezione dell'area investigata, agli intervistati è stato chiesto di esprimere una valutazione sulla criminalità rispetto alla zona in cui abitano, ossia su un dato di esperienza diretto e quotidiano.

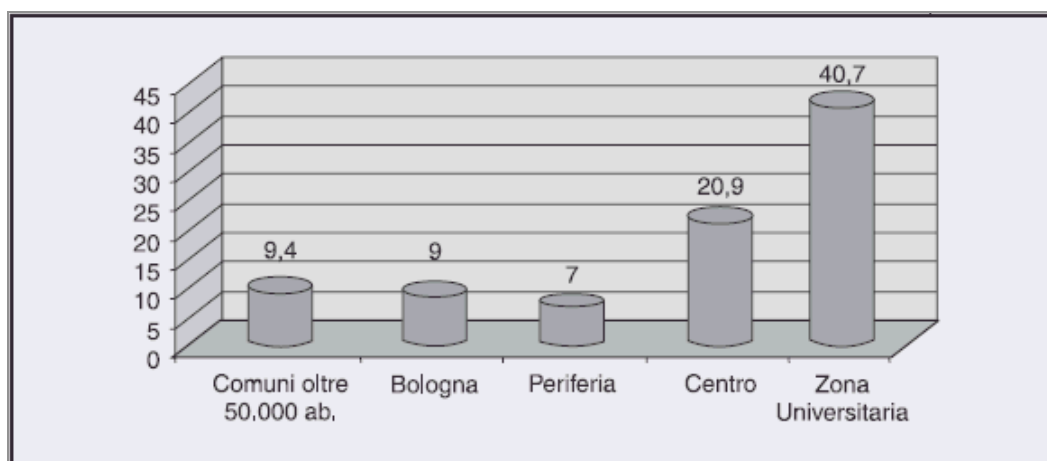


Grafico 7 - valutazione della criminalità come problema più grave per i residenti di zona<sup>57</sup>.

Il sentimento diffuso di insicurezza degli abitanti della zona Universitaria si conferma con riferimento all'analisi delle risposte alla domanda relativa alle differenze, rispetto

<sup>57</sup> Ns. Elaborazione su dati del Servizio Promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e della Polizia Locale (a cura di), Bologna 2005, "Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna:1994-2004", Regione Emilia-Romagna, p. 305.

al problema della criminalità, tra la propria zona di residenza e le altre zone della città. Nell'intero centro storico, il 33,6% dei cittadini ritiene che nella zona in cui abita il problema della criminalità sia meno grave che in altre zone della città e a pensarla così sono soprattutto gli uomini e gli intervistati più giovani. Si esprimono in senso contrario il 22,9% dei rispondenti, mentre la maggioranza relativa (40,4%) ritiene altrettanto grave nella propria zona il fenomeno della criminalità.

È tuttavia nella zona universitaria che gli equilibri si rompono: solo il 22,7% ribadisce la minore pericolosità della propria zona. Addirittura la maggioranza relativa dei residenti interpellati, il 40,7%, giudica più pericolosa la propria zona rispetto alle altre della città.

Concludendo questa sintesi sui risultati emersi dalle analisi dei dati, si può certamente affermare che nel centro cittadino si assiste ad un fenomeno di *stress esistenziale* prodotto dal moltiplicarsi di un insieme di fattori di degrado fisico e sociale che si cumula ad elementi di reale devianza criminale e tale processo contribuisce fortemente ad alimentare l'insicurezza negli spazi pubblici del centro storico di Bologna.

Il controllo delle relazioni tra quanto emerso dalla lettura dei dati sulla percezione di sicurezza e le effettive condizioni del degrado ambientale nel territorio ha presentato ulteriori difficoltà metodologiche ed operative per la quasi assoluta mancanza di riferimenti ad esperienze di questo genere condotte nel nostro paese.

In particolare, il disordine fisico si riferisce a segni permanenti del territorio che attribuiscono un'immagine ostile ad un determinato spazio urbano.

Per fare alcuni esempi, rientrano in questa definizione: i graffiti sui muri, l'accumulo di sporcizia e rifiuti in strada, gli edifici abbandonati o in cattive condizioni, le cabine telefoniche danneggiate, le panchine sfondate, le carcasse di biciclette o motociclette abbandonate. Il disordine sociale riguarda la presenza nel territorio di particolari soggetti potenzialmente pericolosi o fastidiosi oppure di specifici eventi che rivelano relazioni di conflitto e che quindi suscitano stati di ansia e paura nella collettività.

Esempi di questo tipo sono dati dalla presenza di tossicodipendenti, prostitute, vagabondi, gruppi di persone che molestano residenti e passanti o che provocano rumori assordanti. Rientrano inoltre convenzionalmente tra i fenomeni di degrado urbano alcuni aspetti legati alla viabilità (buche, fognature non funzionanti) o al traffico (soste "selvagge", parcheggi non autorizzati) che rafforzano nei cittadini l'immagine di un'Amministrazione pubblica assente o quantomeno disinteressata a prendersi cura del territorio. Come era facilmente intuibile, gli elementi di degrado fisico, caratterizzati dal fatto di essere segni permanenti del disordine urbano di un territorio, sono stati osservati e registrati in numero molto superiore agli aspetti di disordine sociale. Questi ultimi infatti si manifestano in maniera più episodica e contingente, sono legati ad eventi o attività specifiche, e di conseguenza sono meno facilmente osservabili anche da rilevatori addestrati che camminano per le strade di un quartiere. Ma quale relazione esiste tra il disagio percepito e denunciato dal campione di cittadini intervistati nel centro storico di Bologna e gli elementi di inciviltà e degrado urbano effettivamente registrati? Se standardizzati, i dati ci dicono innanzitutto che non tutti i fenomeni di disordine urbano sono percepiti e sofferti dai cittadini allo stesso modo. In altre parole alcuni di essi "pesano" di più e contribuiscono in maniera più consistente di altri alla creazione di stati di allarme sociale. Se certamente è ora più comprensibile l'intenso fastidio espresso dai cittadini interpellati del centro storico per la presenza di graffiti e scritte sui muri, non sembra invece turbarli, se non in minima misura, lo stato di degrado delle facciate dei palazzi e delle abitazioni, benché proprio questo sia l'elemento registrato con maggior frequenza.

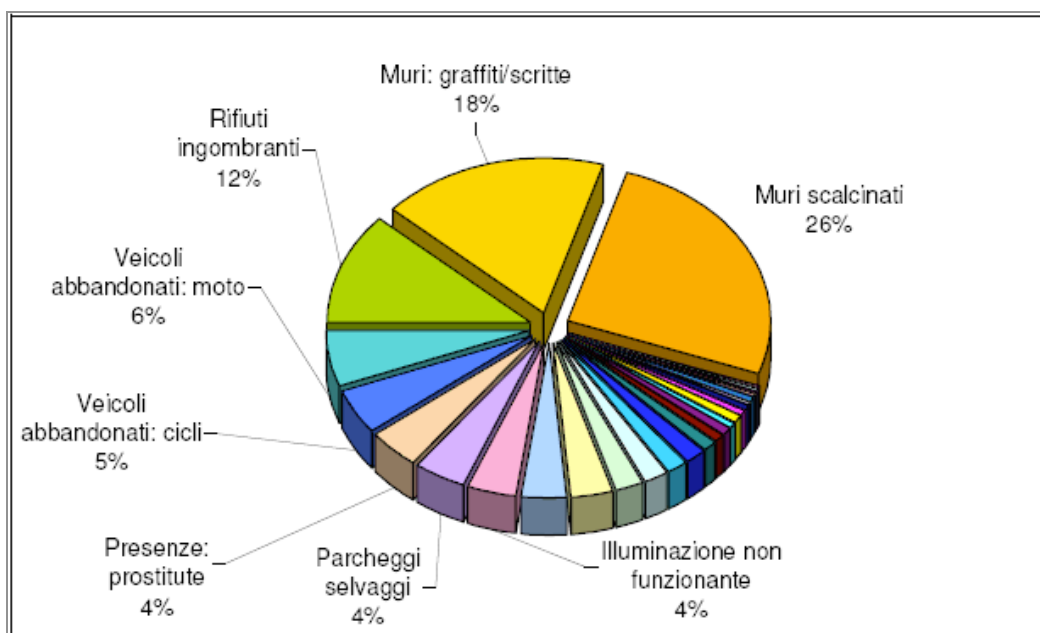


Grafico 8 - elementi di degrado rilevati nel Centro Storico di Bologna<sup>58</sup>.

La spiegazione di questa apparente contraddizione va presumibilmente ricercata nel fatto che solo i primi segni di degrado evocano una mancanza di controllo del territorio. Si è cioè portati a pensare che se qualcuno può imbrattare impunemente i muri di quella zona, significa che quella zona è fuori controllo.

Si può affermare in definitiva, che l'influenza dei fenomeni di disordine urbano sulla coesione generale e sul benessere della comunità può essere considerata non meno importante di quella esercitata dalla criminalità. Nel complesso dunque i dati emersi da questa osservazione sul territorio ribadiscono l'ipotesi delle inciviltà e la paura di chi vive o lavora in uno spazio urbano cresce con l'intensificarsi dei segni di degrado ambientale ed in particolare in ragione di una più accentuata violazione delle norme riguardanti l'uso degli spazi pubblici (Chiesi, 2005).

Il profilo problematico di un'area è un fattore di grande importanza per comprendere la valutazione del rischio soggettivo dei residenti, ma anche, in ultima analisi, dei livelli di sicurezza oggettiva. Per queste ragioni le misure adottate per ridurre la frequenza delle azioni di disturbo della pace sociale dovrebbero rivestire un ruolo di centrale importanza nelle attività locali di prevenzione della criminalità, in particolare nelle aree più svantaggiate.

La "vocazione edonistica" di Bologna continuerà nel tempo e forse ulteriormente si accentuerà. Gli inevitabili conflitti tra residenti (attraverso la loro espressione "pubblica" in comitati), il settore commerciale interessato al mercato dell'intrattenimento e le masse giovanili, saranno ancora nell'agenda delle preoccupazioni dell'Amministrazione della città. Il progressivo riequilibrio in alcune zone altamente problematiche (Piazza Verdi e Pratello, Centro Storico) dell'offerta commerciale; l'azione sinergica di plurime agenzie al fine di riqualificare questi medesimi spazi in favore di un "uso" diverso e orientato ad un target distinto; la dislocazione progressiva e "negoziata" in altre parti del territorio urbano di un'offerta di intrattenimento giovanile; il mantenimento permanente di tavoli di ascolto e confronto con i diversi attori sociali coinvolti nel conflitto; affermazione progressiva di regole minime di "civiltà", attraverso anche l'azione integrata con le forze di polizia.

<sup>58</sup> Ns. Elaborazione su dati del Settore Sicurezza del Comune di Bologna per il censimento del degrado urbano nel centro storico cittadino nell'ambito del progetto europeo S.U.D..

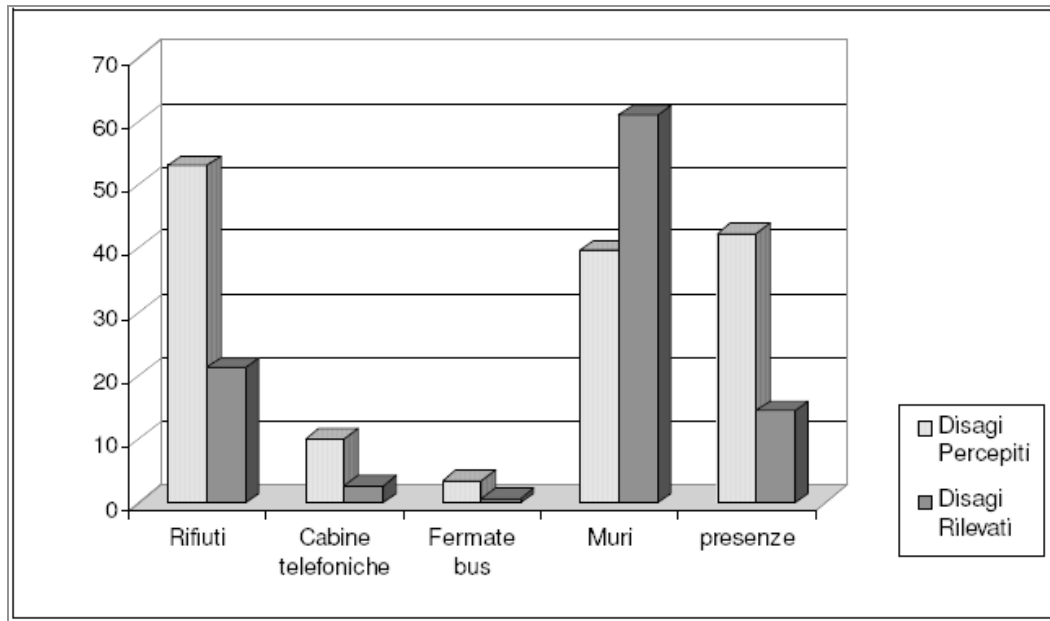


Grafico 9 - confronto tra osservazione diretta e percezione degli elementi di degrado fisico rilevati nel Centro Storico di Bologna<sup>59</sup>.

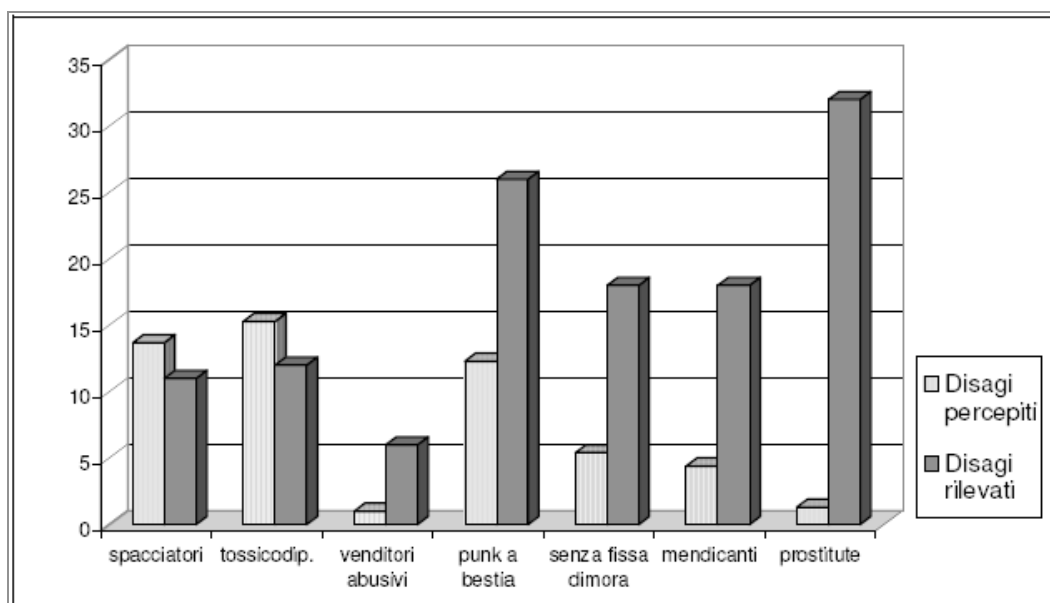


Grafico 10 - confronto tra osservazione diretta e percezione degli elementi di degrado sociale rilevati nel Centro Storico di Bologna<sup>60</sup>.

Tra i conflitti nell'uso dello spazio pubblico possiamo anche includere la questione delle occupazioni abusive tanto di edifici pubblici che di suolo pubblico. E' improbabile che questa problematicità sia destinata nel prossimo futuro a risolversi definitivamente. La scelta operata dall'Amministrazione di provvedere gradualmente agli "sgomberi" e procedere poi alla ri-destinazione degli immobili e dei luoghi ad

<sup>59</sup> Ns. Elaborazione su dati del Settore Sicurezza del Comune di Bologna per il censimento del degrado urbano nel centro storico cittadino nell'ambito del progetto europeo S.U.D..

<sup>60</sup> Ns. Elaborazione su dati del Settore Sicurezza del Comune di Bologna per il censimento del degrado urbano nel centro storico cittadino nell'ambito del progetto europeo S.U.D..

altre funzioni può essere efficace nella “bonifica” di alcuni spazi, ma nei tempi medio-brevi non può impedire una diversa allocazione territoriale delle occupazioni abusive. Con questo si può affermare semplicemente che la politica degli sgomberi deve essere anche accompagnata da un’azione tempestiva e sovente defaticante di controllo sociale del territorio comunale volta ad impedire che le occupazioni abusive si “radichino”, cronicizzandosi nel tempo.

Alcune città della stessa regione Emilia-Romagna si sono effettivamente mosse in questa direzione, riuscendo, sia pure non completamente, a risolvere lo stato di criticità. Si deve però osservare che sovente si è trattato di città più piccole e quindi più facilmente controllabili e soprattutto che questa azione incisiva ha parzialmente “liberato” alcuni comuni, penalizzando maggiormente altri limitrofi.

Una diversa strategia, percorsa da altri comuni, di provvedere agli sgomberi in maniera concordata con gli occupanti, offrendo quindi a questi altre soluzioni abitative per quanto precarie, purtroppo trova un limite “finanziario” difficilmente superabile stante che la domanda abitativa non è in alcun modo controllabile.

### *Il caso di Barcellona. L'esplorazione e l'approfondimento.*

Durante gli ultimi quindici anni, Barcellona ha sperimentato un processo di sviluppo e trasformazione urbana senza precedenti. L’esito positivo di questo processo sembra dipendere ampiamente dall’azione collettiva degli attori locali, che ha guidato il processo di trasformazione della città.

La crescita dell’economia catalana, e di Barcellona in particolare, è dovuta sostanzialmente ad una combinazione di fattori esterni, quali l’accesso della Spagna alla CE, la creazione del Mercato Unico, il ciclo economico positivo internazionale degli anni ’80 e, soprattutto, la crescita sostenuta della Spagna (il cui PIL è aumentato costantemente oltre la media dei paesi UE). A questi sono aggiunti una serie di elementi endogeni, che hanno fornito un contributo rilevante a supporto del processo di crescita economica di Barcellona<sup>61</sup>. Particolarmente importante ai fini della crescita è stata l’abilità

degli attori locali nel reperire e mobilitare capitali e risorse relazionali a supporto delle dinamiche di sviluppo urbano. La validità di questa affermazione è confermata, ad esempio, dal processo d’espansione del settore turistico<sup>62</sup>. L’istituzione del *Consorcio Turismo de Barcelona*, che include i principali *stakeholders* del settore, ha potenziato la capacità delle strategie locali nell’intercettare e gestire i flussi turistici internazionali, a supporto della crescita economica locale. Questo consorzio è uno degli esempi delle numerose piattaforme settoriali esistenti nell’area, che hanno contribuito a potenziare diversi settori dell’economia locale, attraverso una maggiore coordinazione degli attori, l’individuazione e rafforzamento delle sinergie e l’attuazione di strategie comuni e interventi integrati.

Il sostegno a supporto della crescita economica e della competitività internazionale della città possono essere suddivisi in interventi per il potenziamento dei fattori strutturali “forti” e di sistema di gestione.

- a) Tra gli interventi a sostegno dei fattori strutturali “forti” sono stati individuati:

<sup>61</sup> L’esistenza di un fitto tessuto produttivo locale, la presenza di una forte identità locale e cultura imprenditoriale, un ambiente istituzionale particolarmente dinamico e sensibile alle esigenze del sistema produttivo e l’attuazione di adeguate politiche di sviluppo rappresentano alcuni degli elementi che hanno permesso di migliorare la performance della città ed accrescerne la competitività a livello internazionale.

<sup>62</sup> Fino alla fine degli anni ’80, Barcellona non figurava sulla mappa turistica internazionale. La città è riuscita, beneficiando delle opportunità generate dai Giochi Olimpici del ’92, a collocarsi tra le principali destinazioni turistiche in Europa, attraendo flussi turistici crescenti (come i dati sulle presenze negli alberghi, sulle crociere e i passeggeri in transito per il porto e l’aeroporto della città confermano).



- *politiche di potenziamento delle infrastrutture* (opere infrastrutturali condotte per l'organizzazione dei Giochi Olimpici del '92; Piano Delta63 e creazione del centro logistico; costruzione della stazione ferroviaria per il treno ad alta velocità);
- sviluppo di *Aree di Nuova Centralità*<sup>64</sup>.

Interventi volti ad accrescere, potenziare e modernizzare lo stock d'infrastrutture sono stati accompagnati da strategie indirizzate ad aumentare la consistenza e la qualità di *soft assets*.

- b) Tra le strategie a sostegno dei fattori di gestione sono stati individuati:
- interventi per il *potenziamento del capitale umano* (condotti soprattutto dall'agenzia di sviluppo locale BarcelonaActiva attraverso corsi di formazione, programmi di auto-impiego e la creazione d'incubatori d'impresa, a cui s'aggiunge l'offerta di un crescente numero di corsi universitari e postuniversitari);
  - strategie *d'attrazione della "classe creativa"*, attraverso politiche culturali e la creazione di piattaforme settoriali, tra le quali *Barcelona Centre Mèdic*, *Barcelona Centre Universitari*, *Barcelona Centre de Disseny*;
  - promozione di rapporti di *cooperazione tra mondo accademico e della ricerca e il sistema produttivo* (tra le iniziative più importanti figurano la creazione di parchi tecnologici e di un parco per la ricerca bio-medica e il progetto 22@BCN, in via di realizzazione, per la promozione di un distretto tecnologico avanzato);
  - promozione della *cooperazione interistituzionale* attraverso la realizzazione di piani strategici di sviluppo socio-economico, la creazione del Consiglio Economico e Sociale di Barcellona, la formulazione del Patto Industriale della Regione Metropolitana e l'istituzione di piattaforme settoriali.

Strategie e interventi miranti al consolidamento di meccanismi per una distribuzione più equa della ricchezza generata e la promozione di processi d'inclusione sociale hanno accompagnato le politiche di sviluppo economico. Le strategie più rilevanti, individuati nel corso della ricerca, sono elencati di seguito.

- *Strategia di rinnovamento urbano*, attuata attraverso piccoli interventi di riqualificazione in tutti i quartieri della città. La creazione di spazi pubblici, l'istituzione di centri civici e altre infrastrutture hanno rappresentato un importante meccanismo di distribuzione della ricchezza e di integrazione sociale<sup>65</sup>.
- Il *modello di gestione della sicurezza*, di autorità, un modello di coordinazione politica e di un modello di partecipazione, in definitiva andremo ad esplorare un modello di sicurezza partecipato, attraverso le

<sup>63</sup> Piano di rafforzamento dell'area del fiume *Llobregat*, che include la zona del porto, della Zona Franca e dell'aeroporto.

<sup>64</sup> Nel 1987, il Comune di Barcellona pubblicò *Arees de Nova Centralitat* (Aree di Nuova Centralità), nel quale erano tracciate le linee dello sviluppo strategico futuro della città, attraverso la creazione di 12 Aree di Nuova Centralità.

<sup>65</sup> Nel corso degli ultimi 25 anni investimenti sostanziali sono stati effettuati in infrastrutture sociali e culturali. In particolare, i centri per l'offerta di servizi sociali sono aumentati da 3 (1980) a 33 (2003), il numero delle biblioteche da 12 (1980) a 33 (2002). I centri civici sono oggi 49 mentre nel 1982 ne esisteva solo 1. In aggiunta, l'incremento in infrastrutture sportive è stato eccezionale, considerato il forte impulso fornito dai Giochi Olimpici. Nel 2003, le infrastrutture sportive (pubbliche e private) ammontavano a 3370, mentre nel 1984 erano 1422. L'aumento del numero di strutture e servizi è stato accompagnato dalla crescita sostanziale degli utenti (Ajuntament de Barcelona, 2004).

Commissioni per la Sicurezza e la Prevenzione attivate nei dieci distretti della città e dove sono posizionati la maggior parte dei servizi di prossimità ai cittadini.

- *Decentralizzazione dell'offerta di servizi sociali e politiche culturali* a livello di distretto. Questo ha contribuito a rafforzare i processi di equità e coesione sociale nei diversi quartieri della città in concomitanza con l'offerta di nuovi servizi sociali e la crescita della spesa municipale in ambito sociale.
- Ricaduta positiva, in termini di equità e coesione sociale, delle opere condotte in occasione dei *Giochi Olimpici* (riqualificazione di aree periferiche e abbandonate, ammodernamento e potenziamento dei sistemi di comunicazione, costruzione delle tangenziali e delle infrastrutture sportive).

Insieme a questi risultati positivi, è emerso dall'analisi che il successo delle politiche di riqualificazione urbana ha comportato, in alcuni casi, una serie di effetti indesiderati (crescente inflazione a livello locale, dinamiche d'espulsione dei cittadini percettori di redditi bassi dalle aree rigenerate e processi d'esclusione sociale), che i meccanismi previsti negli interventi di rinnovamento solo in parte sono riusciti a contrastare.

Ad esempio, nel caso della creazione del complesso della *Vila Olimpica*, gli interessi del settore immobiliare per la creazione di un complesso residenziale, per classi sociali con reddito elevato, alla fine hanno prevalso, lasciando disattese le promesse municipali circa la costruzione di edilizia residenziale pubblica (Borja, 2004).

Le contraddizioni in seno alle politiche di riqualificazione sono divenute maggiormente evidenti in relazione ad alcune delle trasformazioni urbane più recenti, come nel caso del progetto di rinnovamento dell'area di *Diagonal-Mar*<sup>66</sup>.

La mobilitazione degli attori locali a Barcellona è considerevole. L'adozione di un approccio di tipo attivo nei processi di *governance* ha promosso la pianificazione di nuove funzioni, una maggiore integrazione degli interventi a livello locale (pianificazione strategica) e nuove forme di partecipazione e rappresentanza.

Il miglioramento dell'efficienza dell'azione collettiva a sostegno di processi di sviluppo è testimoniato dalla produzione di uno stock considerevole di beni pubblici e quasi pubblici.

- Alcuni degli aspetti principali dei processi di *governance* a Barcellona sono i seguenti. *Leadership* assunta dal governo municipale, sin dai primi anni '80. Il Partito Socialista Catalano (PSC) è andato consolidando la sua posizione quale maggiore partito, ponendosi alla guida del processo di trasformazione della città<sup>67</sup>. Questo aspetto suggerisce una riflessione sulla centralità della politica all'interno della *governance* urbana. Le

<sup>66</sup> La rigenerazione dell'area *Diagonal-Mar*, gestito prevalentemente da un'impresa nordamericana, mostra una scarsa considerazione degli obiettivi sociali, attraverso la creazione di uno spazio nel quale il concetto di "valore di scambio" prevale su quello di "valore d'uso", come esempio di strategia a breve termine mirante all'accaparramento di rendite economiche elevate, con scarsa considerazione di obiettivi di sviluppo socio economico a lungo termine. Questo è un esempio di ciò che può accadere quando il capitale globale non è regolato adeguatamente a livello locale. In modo contrario a questo modello di rinnovamento sembra invece orientarsi l'altro progetto di riqualificazione, *22@BCN*, che interessa una zona adiacente a quella di *Diagonal-Mar*. Il progetto *22@BCN*, mirante alla riqualificazione della vecchia area industriale di *Poblenou*, sembra perseguire una logica di sviluppo a lungo termine, in cui la ricerca di un equilibrio adeguato tra sviluppo economico, equità e coesione sociale è perseguita attraverso specifici meccanismi di regolazione del processo di riqualificazione.

<sup>67</sup> Particolarmente importante è stato il ruolo svolto dai sindaci della città nel guidare programmi e progetti, soprattutto nel caso di Pasqual Maragall, il sindaco delle Olimpiadi, della prima grande trasformazione della città.

politiche per lo sviluppo economico locale, così come le politiche di rinnovamento urbano, i cui costi e benefici spesso non sono equamente distribuiti, implicano di fatti un processo decisionale di natura politica. Nel caso di Barcellona, si può affermare che, nella maggior parte dei casi, queste scelte hanno cercato di limitare gli eccessi di uno sviluppo urbano speculativo, promuovendo l'istituzione di meccanismi per una più ampia distribuzione dei benefici.

- Importanza della *pianificazione strategica*, i cui risultati più rilevanti sono così sintetizzabili: creazione di "beni relazionali", aumento del livello di conoscenza locale, formazione di un quadro cognitivo comune per l'interpretazione dei cambiamenti nei processi di governo ed elaborazione di una strategia di sviluppo condivisa. Lo sviluppo di una *piattaforma pensante* e permanente sullo sviluppo della città e la maggiore *integrazione di politiche e progetti* rappresentano altri due aspetti dipendenti dalla pianificazione strategica, che ha consentito il radicamento di una cultura partecipativa. Per di più, attraverso l'approvazione del 1° Piano Strategico Metropolitano (2003) e già è in elaborazione il secondo, si è cercato di rafforzare il processo d'integrazione e collaborazione tra i territori dell'area metropolitana (*governance metropolitana*), che nel passato è stato duramente ostacolato dal governo regionale, *Generalitat de Catalunya*, a causa dal conflitto politico tra questo e il Comune di Barcellona<sup>68</sup>.
- *Identità locale e consenso sociale*, rafforzate attraverso la pianificazione strategica e l'organizzazione dei Giochi Olimpici. Un esempio aggiuntivo di come questi fattori sono stati rafforzati attraverso l'iniziativa pubblica è rappresentato dalla campagna lanciata dal Comune di Barcellona, *Barcelona posa't guapa*, per accrescere la partecipazione della cittadinanza e del settore privato nel processo di trasformazione e "abbellimento" della città. Appelli per un maggior coinvolgimento dei cittadini per la creazione di una città più equa e solidale sono presenti anche nei programmi sociali (come ad esempio nel piano Integrato di sviluppo dei servizi sociali).

I processi di *governance* in Barcellona hanno incluso una larga parte di settori della popolazione, promuovendo il rafforzamento dell'identità comune. Di recente, però, alcune decisioni di governo hanno suscitato le critiche di cittadini, movimenti e della comunità di intellettuali e professionisti. Le associazioni di quartiere criticano il governo municipale per perseguire sempre più un modello di città neoliberista, orientata all'esterno, che mira ad accrescere la valenza dell'immagine della città proiettata all'esterno, negando sempre più di frequente le micro-questioni, le necessità dei quartieri e le richieste di partecipazione dei cittadini. Le critiche rivolte all'istituzione municipale sono divenute più esplicite negli ultimi tempi, con una conseguente diminuzione del consenso sociale riguardo il processo di trasformazione urbana e le strategie di sviluppo.

La percezione da parte della popolazione comune delle strategie di riqualificazione e di sviluppo locale è, infatti, essenziale per la loro sopravvivenza. Tutto ciò come testimonianza del fatto che la *governance* urbana non è statica (Balducci, 2004), e che le sue caratteristiche, gli attori coinvolti, obiettivi e complessità cambiano in risposta

<sup>68</sup> Il Comune di Barcellona dal '79 fino ad oggi è sempre stato governato da una coalizione di forze di sinistra, guidata dal Partito Socialista Catalano; mentre, il governo regionale, dalla sua istituzione fino al 2003, è stato governato da una coalizione di centro-destra. I mutamenti politici, intervenuti a seguito delle ultime elezioni regionali (2003), che hanno portato alla formazione, per la prima volta dopo l'istituzione dell'istituzione regionale, di un governo di sinistra, può rappresentare l'inizio di una più proficua relazione tra i diversi livelli di governo e l'avanzamento del discorso sulla *governance* metropolitana.

alle nuove sfide e priorità. I processi di *governance* hanno incluso un ampio numero di soggetti, riuscendo a raggiungere un diffuso consenso sulle strategie di sviluppo, cercando di distribuire i benefici della crescita a tutta la comunità.

Anche se la capacità di bilanciare crescita economica, competitività e benessere sociale è stata messa sotto accusa, a seguito di alcune contraddittorie trasformazioni urbane, che mostrano una maggiore (eccessiva) influenza del settore privato nel dominio delle politiche urbane. Questo ha contribuito a ravvivare il conflitto, una riattivazione dei movimenti sociali e dei settori professionali si è messa in moto, richiedendo una maggiore partecipazione nel processo di presa di decisione, come modo per contrastare l'eccessiva invadenza del settore privato nel disegnare la città futura (Borja, 2004).

Da questo nasce, ciò che Jordi Borja definisce il “*malessere urbano di Barcellona*”<sup>69</sup>, passati gli anni di crescita economica e sociale gli abitanti di Barcellona percepiscono un certo malessere. I grandi progetti urbani non generano più entusiasmo, i cittadini si sentono progressivamente meno possessori della propria città, l'architettura “*dei grandi oggetti singolari*” non rappresentano un elemento identitario della società, la città centrale, quella storica, monumentale e civica è occupata principalmente da turisti, le trasformazioni urbane dei quartieri tradizionali sono percepite come vere operazioni speculative che tengono poco conto delle reali necessità della popolazione residente. Ed ancora il problema della crescente immigrazione che si concentra in determinati quartieri contribuendo in maniera notevole a rafforzare questo sentimento di non possesso del proprio ambiente, insieme al aumento della percezione della sicurezza ed al degrado e al non controllo dello spazio pubblico in generale a discapito della vita associativa e sociale.

### *La sicurezza partecipata: il “modello Barcellona”*

Negli ultimi anni il problema della sicurezza dei cittadini è diventato un tema di attualità sempre più presente nei dibattiti politici e nelle discussioni in luoghi informali e formali; si sono, infatti, moltiplicati convegni, seminari ed incontri volti a fornire analisi e soluzioni. Fra le molteplici ragioni che determinano tale situazione ce ne sono alcune di origine antropologica e sociale che non possiamo più eliminare oppure è difficile limitare; ciò riguarda fattori estremamente positivi come l'aumento della prospettiva di vita o la maggiore indipendenza economica e sociale delle donne, oppure negativi come l'*inurbazione* sconsiderata che ha determinato l'insorgere di “quartieri periferici” a forte rischio di criminalità.

Partendo da queste semplici constatazioni si comprende facilmente perché molte campagne ed iniziative volte ad eliminare il problema dell'insicurezza dei cittadini siano risultate inefficaci; infatti, oltre ad avere obiettivi tanto roboanti quanto irraggiungibili, molte di queste si sono basate sulla “*riconquista*” del territorio e sulla delega a corpi di polizia specializzati che avrebbero garantito la tranquillità dei cittadini.

Le ricerche nell'ambito della criminologia evidenziano la complessità della percezione che i cittadini hanno della sicurezza. In questo senso, l'esplorazione del modello “*Barcellona*” vuole cercare di dare risposte di sicurezza non solo rivolgendo lo sguardo alla riduzione della criminalità, ma anche alla sua percezione sociale attraverso il potenziamento di una società tollerante, solidale, partecipativa e corresponsabile delle politiche pubbliche di sicurezza. L'obiettivo è stato quello di prevedere politiche di prevenzione dei conflitti e la capacità di gestione di questi fenomeni. Si evidenziano due aspetti fondamentali: da un lato *lo spazio* nel quale si produce il conflitto e nel

<sup>69</sup> Per maggiori informazioni: Borja J., Barcelona 2005, “*Un futuro urbano con un corazón antiguo*”, Universitat Autònoma de Barcelona.

quale si mettono in moto le risorse necessarie per recuperare o ristabilire le relazioni distorte, dall'altro la necessità di *approssimare* la comunità alla risoluzione dei conflitti. Per questo, si difendono i criteri di *prossimità* e *sussidiarietà* politica ed amministrativa, criteri fondamentali per lo sviluppo di una politica democratica di sicurezza pubblica.

La sicurezza pubblica è qualcosa che bisogna gestire in relazione alla prossimità dell'emergenza del conflitto; la gestione deve tenere in conto delle differenti opinioni collettive sul conflitto, deve essere capace di modulare gli interventi pubblici sulla base delle risorse partendo dall'analisi dei conflitti e della costruzione sociale degli stessi. In questo senso, appare evidente che le Amministrazioni di prossimità, ovvero i Comuni, sono situate in posizione migliore per far fronte a questa gestione: *la singolare posizione tra richieste dei cittadini e capacità dei servizi di garantirli*.

In questo programma, denominato "*modello Barcellona*", la sicurezza viene trattata come un cumulo di relazioni analizzate attraverso esperienze, alcune positive ed altre meno, che si vanno sperimentando a Barcellona fin dal 1984. Le politiche di sicurezza non integrate, trattate principalmente solo attraverso risposte penali, raggiungono esclusivamente risultati parziali, senza introdurre criteri di prevenzione, di partecipazione, di solidarietà con le vittime ma anche con i criminali quali componenti centrali.

Questo caso tratta di un modello di autorità, un modello di coordinazione politica e di un modello di partecipazione, in definitiva andremo ad esplorare un modello di sicurezza partecipato.

### *I caratteri del modello*

Barcellona, a parte alcuni episodi puntuali, è stata nella sua storia una città tranquilla, pacifica e sicura. Il fatto che gli stessi abitanti abbiano un'immagine positiva della città, esplicitata attraverso le proprie relazioni ed attraverso una visione prospettica multicentrica nella quale coesistono un centro politico ed amministrativo capace di mescolare i tratti dell'identità collettiva e della cultura comune ed i quartieri (e Distretti) dove si stabiliscono le relazioni personali e di convivenza, dove si struttura un forte livello di consociativismo popolare configurando una città intensamente conosciuta e riconosciuta dai suoi abitanti; con una forte coesione sociale più usuale nelle città piccole e medie che nelle grandi metropoli.

La frattura di alcuni di questi elementi si spiega attraverso un episodio di insicurezza avvenuto nel 1983. L'Amministrazione cittadina, nonostante le informazioni che aveva a disposizione (statistiche della polizia, giudiziali, etc.) non riuscì a giustificare la relazione diretta tra quest'episodio e la realtà criminale.

Il Sindaco della città adottò la decisione di costituire una Commissione *ad hoc* che realizzasse un'analisi della situazione ed effettuasse delle proposte adeguate per sviluppare una nuova politica di sicurezza pubblica nella città. Durante quattordici mesi, più di un centinaio di professionisti di tutti i campi svilupparono questo incarico, attraverso l'istituzione di undici gruppi di lavoro: minori, istruzione, amministrazione di giustizia, polizia, istituzioni penitenziarie, droghe, sicurezza del commercio, adolescenza, mezzi di comunicazione e stranieri.

Dalle proposte della Commissione vennero fuori i criteri fondamentali per le politiche di sicurezza pubblica per la città di Barcellona. Questi si basavano essenzialmente su di quattro concetti sostanziali: *prevenzione*, *repressione*, *solidarietà* e *partecipazione*, da applicarsi seguendo delle specifiche tematiche di lavoro: *conoscenza* della realtà, *cooperazione* e *solidarietà* istituzionale, *coordinamento* delle politiche e *sviluppo* di programmi integrati. Tra le conclusioni della Commissione, una di essa è stata fondamentale per lo sviluppo della nuova concezione politica della sicurezza, ovvero tenere in conto "*della partecipazione comunitaria nella definizione delle*

*politiche*". In questo senso appare evidente come l'elemento principale della nuova concezione della sicurezza è *la propria città*; l'efficacia delle grandi opzioni legislative e governative dipende dall'appropriazione sociale, del resto è impensabile credere che sia possibile garantire un livello ottimo di sicurezza e libertà senza tenere in conto della corresponsabilità dei cittadini per la vita della città stessa. Infine, si propose che questo nuovo pensiero della sicurezza urbana bisognava predisporla attraverso la costituzione di organi di rappresentazione e dibattito, questo avvenne con la creazione di apposite *Commissioni Locali per la Sicurezza e per la Prevenzione*.

### *La Commissione per la Sicurezza Urbana di Barcellona*

La Commissione fu istituita il 25 di giugno 1984, ne facevano parte le amministrazioni pubbliche, quelle del settore dei servizi operanti in ambito della prevenzione e del controllo e i rappresentanti della cittadinanza e delle forze economiche e sociali della città.

Come ricordavamo precedentemente Barcellona è una città con una vita sociale molto intensa nei propri quartieri, il *"modello"* non sarebbe stato completo senza che le Commissioni per la Sicurezza e la Prevenzione venivano attivate nei dieci distretti in cui si suddivide la città e dove sono posizionati la maggior parte dei servizi di prossimità ai cittadini.

Negli anni, le Commissioni per la Sicurezza e la Prevenzione di Barcellona hanno sviluppato un compito molto importante, socializzando e *democratizzando* la discussione in termini di sicurezza che è diventata patrimonio delle amministrazioni pubbliche, formando l'interesse per le politiche generate dalla propria società civile. Dicevamo che la nuova politica di sicurezza pubblica a Barcellona doveva tenere in conto della conoscenza della realtà. Perciò, durante questi anni si è sviluppato un importante sforzo mediante l'analisi, anno dopo anno, delle *inchieste di vittimizzazione* e di *opinione sulla sicurezza urbana* che sono state utilizzate anche da altre Entità Statali, spingendo verso la costituzione di strutture di analisi organiche, capaci di esaminare anche i dati della polizia, raccogliendoli ed analizzandoli congiuntamente con gli stessi abitanti.

Nell'ambito della cooperazione, le Commissioni hanno permesso alle amministrazioni pubbliche di sviluppare criteri fondamentali per il coordinamento; per questo bisogna ricordare lo sforzo sviluppato dall'amministrazione giudiziaria per l'avvio di una norma specifica di giustizia *diretta* a Barcellona; l'accordo di collaborazione firmato tra il Ministero dell'Interno ed il Comune di Barcellona prevedeva infatti il coordinamento tra le forze di polizia e la costituzione di Tavoli di Coordinamento interamministrativi a vari livelli territoriali, sia per la città nel suo insieme che per i singoli Distretti, supportati dal lavoro in collaborazione anche con servizi della *Generalitat di Catalunya* (Governo Regionale).

Per ciò che riguarda la *solidarietà istituzionale*, bisogna riportare il lavoro di *indagine sulla vittimizzazione* nel mondo del commercio realizzato congiuntamente con la Camera Ufficiale di Industria, Commercio e Navigazione di Barcellona; il lavoro realizzato anche con soggetti privati, prevedeva l'aggregazione di criteri di sicurezza pubblica nei piani integrali di recupero urbano, in particolar modo quello per la *Ciutat Vella* (Centro Storico).

Appare evidente, in questo senso, la volontà delle amministrazioni, e in particolare delle forze politiche, di non utilizzare demagogicamente i temi riferiti alla sicurezza come arma di confronto settoriale. Questa è stata una dinamica che, oltre al caso particolare, ha permesso di sviluppare un lavoro basato su alcuni criteri comuni e, quello che è più importante, si è riusciti a far emergere nella società locale criteri di responsabilità, tolleranza e di accettazione delle differenze.

Per il coordinamento delle politiche, l'esistenza della Commissione cittadina e in particolar modo delle Commissioni per la Sicurezza e la Prevenzione dei singoli Distretti ha permesso un lavoro di coordinamento delle politiche per i diversi servizi. In questo senso è risultato importante il ruolo svolto dai Presidenti dei Distretti Municipali per la promozione dei lavori delle Commissioni di Sicurezza e Prevenzione e dei Tavoli di Coordinamento dei

Distretti. Inoltre, il lavoro per il Piano Sociale contro le droghe, attuato in modo rilevante attraverso azioni di informazione e conoscenza degli obiettivi del Piano diretta ad altri servizi, specialmente a quelli di polizia, che ha permesso di adeguare le proprie politiche verso un obiettivo comune: il ruolo svolto dalla Procura nei Distretti.

Infine, i programmi di prevenzione nelle scuole, la gestione dei conflitti tra il diritto al riposo e la libertà dell'ozio sono alcuni degli esempi di quello che ha permesso lo sviluppo del "modello" partecipato di sicurezza pubblica di cui si è dotata la città, rappresentando un modello che si è costruito nel tempo ed in forma partecipativa.

Sebbene è certo che sono stati molti i risultati ottenuti a Barcellona nel campo della sicurezza negli ultimi anni, nonostante il consolidamento di questo nuovo modello di intervento pubblico, anche quando si tratta di temi relazionati ai diritti fondamentali come la libertà e la sicurezza, una politica integrata della sicurezza deve seguire processi lunghi e spesso complessi.

### *Il modello base per la costruzione del futuro*

In questi venti anni di lavoro collettivo per la città di Barcellona, si è visto che la sicurezza pubblica è qualcosa più che l'inesistenza di fattori criminali. I cittadini costruiscono la propria percezione sociale a partire da un numero elevato di dati; la fiducia nel sistema di giustizia, nelle istituzioni, nelle risorse pubbliche è fondamentale in questa costruzione, e pertanto è qualcosa di indissociabile per una politica di sicurezza basata su criteri democratici.

Appare altresì evidente che se vogliamo accelerare bisogna completare il modello esistente che soffre di alcune carenze. Il consolidamento del *modello* rimarrà assicurato quando le amministrazioni centrali degli Stati e delle Regioni costituiranno strutture partecipate di sicurezza, creando le proprie Commissioni. Guardando all'Italia, risulta necessario che il paese non rimanga al margine delle linee di lavoro già attivo in altri paesi europei e non (Francia, Paese Bassi, Belgio, Svezia, Danimarca, Spagna, USA, Canada) che utilizzano o avviano esperienze con queste caratteristiche, visto che hanno percepito che le questioni di sicurezza e di politica criminale sono qualcosa di livello non più nazionale ma globale ed allo stesso tempo locale.

La necessità di definire un modello di autorità in materia di sicurezza è fondamentale per l'Italia, non ha senso proseguire la *sovradimensione* degli apparati di controllo dello Stato; bisogna pensare che i conflitti si producono principalmente sul territorio (comunale), e sono le autorità che lo controllano e risultano meglio collocate per dare risposte tanto alle cause che originano i conflitti così come alle conseguenze che le generano.

La percezione dei cittadini rispetto alla sicurezza è fortemente influenzata dalla fiducia nelle istituzioni, sarà fondamentale continuare a lavorare su l'avvicinamento della giustizia al contesto urbano.

A Barcellona, il successo della giustizia di prossimità e delle procure di distretto come descritto nel "*modello*" rinforza l'interesse per altre misure che possono avviarsi; così, l'avvio della giustizia municipale, associata ad una politica di mediazione e conciliazione dei conflitti della vita quotidiana possono essere essenziali per lo sviluppo delle linee di lavoro su cui investire nei prossimi anni.

Ciò nonostante, appare evidente come queste misure dovranno essere accompagnate da un deciso impulso verso la riduzione del livello attuale di criminalizzazione dei conflitti, bisogna altresì, dirigersi verso una cultura di compromesso della comunità che permetta di superare l'attuale situazione di società giustizialista, le comunità devono responsabilizzarsi verso la risoluzione di molti dei suoi propri conflitti.

### *Le risposte in prossimità*

È in questo senso che si ha la necessità di potenziare il compromesso della comunità con le politiche pubbliche di prevenzione e di sicurezza sviluppando forme di politiche decentrate. Per garantire e promuovere il funzionamento delle Commissioni e Tavoli di Coordinamento a Barcellona venne creata la figura istituzionale della *Segretaria Tecnica di Prevenzione* di ogni Distretto, organo che fa parte dello staff del Presidente e del Gerente del Distretto<sup>70</sup>.

Le Segretarie Tecniche di Prevenzione, definendo il proprio ruolo: *"rappresentano organi esecutivi che integrano differenti aspetti funzionali dei servizi del Municipio con la finalità di dinamizzare la Commissione di Sicurezza e di Prevenzione del Distretto ed il Tavolo di Coordinamento"*.

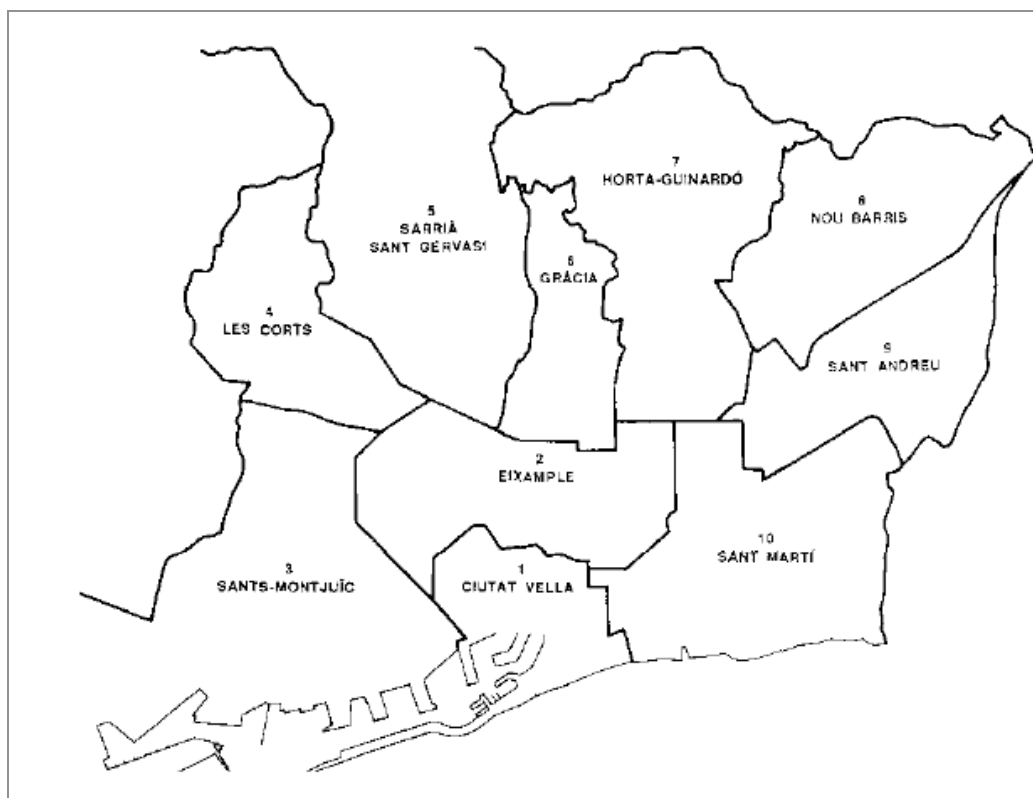


Fig. 7 - I 10 Distretti della Città di Barcellona. Ns. Elaborazione

La missione consiste nell'ottenere un miglioramento della percezione di sicurezza e delle condizioni di sicurezza reale sul territorio, attraverso:

<sup>70</sup> Barcellona è suddivisa in 10 Distretti (con una popolazione che varia tra i 300.000 e 60.000 abitanti) è presieduta da un Presidente che appartiene alla coalizione più votata nel Distretto e un Gerente controlla tutti i servizi decentrati, inclusa la *Guardia Urbana* (Polizia Municipale). I Distretti sono: *Ciutat Vella*, *Gràcia*, *Les Corts*, *Sant Andreu*, *Sants-Montjuic*, *Eixample*, *Horta-Guinardó*, *Nou Barris*, *Sant Martí*, *Sarrià-Sant Gervasi*.



- la partecipazione comunitaria, la dinamica e l'attuazione delle proposte e degli accordi - tanto preventivi come repressivi - dell'organo di rappresentazione, la Commissione di Sicurezza;
- il coordinamento tra polizia e servizi, sulla base degli accordi stabiliti al Tavolo di Coordinamento;
- la dinamica delle risorse e competenze di tutte le amministrazioni pubbliche, Stato, Regione e Comune.

Come si è già detto, una delle funzioni delle STP (Segreterie Tecniche di Prevenzione) è quella di ottenere un ottimo livello di percezione della sicurezza poiché risulta fondamentale per potere sviluppare politiche preventive; non ottenendo ciò si ostacola il rapporto tra i cittadini e i servizi pubblici con conseguente aumento dell'intolleranza. Per questo non è possibile realizzare un lavoro positivo nel campo della sicurezza e della prevenzione dei delitti senza considerare le differenti realtà territoriali. Queste realtà possono essere scoperte solo dal proprio territorio, per questo abbiamo bisogno di un valido riferimento sia per i cittadini che per le professionalità impegnate nel campo.

Le STP per le posizioni che occupano nell'organizzazione amministrativa sono al centro delle relazioni tra i cittadini e le amministrazioni, stabiliscono relazioni con determinati segmenti della popolazione e al tempo stesso hanno una posizione privilegiata rapportandosi anche a tutti i segmenti della popolazione (associazioni di genitori, commercianti, poliziotti, giudici, popolazione marginale, tossicodipendenti, ecc.). Appare evidente che questo lavoro non è possibile realizzarlo da una sola posizione centralizzata, specialmente se i cardini delle politiche di sicurezza e di prevenzione sono la *partecipazione* ed il *territorio*.

Le linee guida di lavoro sono applicate secondo la percezione e sensibilità dei singoli Distretti:

- Nel campo della coordinamento tra le forze di polizia:
  - *Ottimizzare i controlli sull'attività criminale.*
  - *Relazionare gli operatori dei servizi di polizia alle inquietudini dei cittadini.*
  - *Porre attenzione speciale alle attività criminali reiterate.*
  - *Controllare gli stranieri in situazione irregolare.*
- Nel campo della prevenzione negli spazi pubblici:
  - *Diminuzione degli atti vandalici.*
  - *Evitare principalmente il conflitto tra il diritto al riposo e dell'ozio durante la notte.*
  - *Vigilanza sugli alloggi non controllati (pensioni).*
  - *Evitare il conflitto tra residenti e gli attori della prostituzione.*
  - *Controllo dell'attività illegali negli spazi pubblici.*
- Nel campo della prevenzione contro l'uso di stupefacenti:
  - *Attenzione al funzionamento dei servizi di vicinato.*
  - *Promuovere programmi preventivi nel campo educativo.*
  - *Promuovere la solidarietà con le vittime della droga.*
- Nel campo della prevenzione sui minori:
  - *Educazione civica e stradale nelle scuole.*
  - *Piano contro assenteismo scolastico.*
  - *Prevenzione verso gli atti vandalici.*
  - *Programma di conciliazione e compensazione con minori trasgressori.*

- Nel campo dell'integrazione:
  - *Programmi di interrelazione per le minoranze.*
  - *Prevenzione di incidenti ed integrazione degli anziani.*
- Nel campo della giustizia:
  - *Collaborazione con le procure territoriali.*
  - *Promuovere la Giustizia locale di pace o di prossimità.*
- Nel campo della partecipazione:
  - *Dinamizzare le Commissioni di Sicurezza e di Prevenzione in ambito locale-territoriale.*
  - *Creazione di commissioni ad hoc.*
  - *Trattamento dei problemi in modo particolare e specifico.*
- Nel campo della prevenzione del rischio:
  - *Promuovere programmi preventivi per Pompieri e per Protezione Civile.*
  - *Progettare azioni di autoprotezione dal rischio.*
  - *Promuovere la partecipazione cittadina nella prevenzione di rischi.*

Ma nonostante questo nel 2005 è stata approvata una legge speciale presentata dal nome “*Ordinanza delle misure per fomentare e garantire la convivenza tra i cittadini nello spazio pubblico della città di Barcellona*”<sup>71</sup>, meglio conosciuta come *Ordinanza di civiltà*, tesa proprio a rivedere integralmente le strategie ed interventi in materia di sicurezza nella città, il “modello Barcellona” è nei fatti messo in discussione. O addirittura si può parlare di un “contro-modello”, che si pone in contraddizione con il precedente. Quello che più ci interessa sottolineare è che questa ordinanza chiude il ciclo nel modo di esercitare il controllo sociale, convertendosi in una precorritrice tendenza in continua crescita.

### *La crisi delle condizioni di sicurezza*

La crisi delle condizioni di sicurezza non è che la somma di una serie di contraddizioni che la criminologia ha denominato *fattori di delinquenza* (Cornelli, 2007). Negli ultimi anni a Barcellona si è registrato un aumento della delinquenza in generale, particolarmente per quella di “strada”, cioè quella che interessa da vicino la vita quotidiana della popolazione. Da ultimo sono emersi, in modo più evidente nel centro storico della città (*Ciutat Vella*), problemi di gestione dei conflitti d’uso degli spazi pubblici con conseguente deterioramento delle relazioni sociali che hanno generato inciviltà negli usi. Questo fenomeno può incidere in forma diretta sia nella percezione del livello di qualità della vita che della sensazione di insicurezza.

Come abbiamo già segnalato, il primo problema da affrontare quando si pretende di quantificare un fenomeno delittuoso è proprio la definizione di delinquenza, visto che questa è in funzione di un determinato periodo e in funzione di un determinato spazio. Questo vuol dire che, la definizione giuridica e sociale di questo concetto è intimamente collegata ad un preciso momento storico ed a un determinato luogo, questo perché ogni società ha le proprie regole/leggi e valori e determinati comportamenti che si oppongono a questo. E’ utile chiarire questo proprio per delimitare gli ambiti della sicurezza dove si pretende di quantificare l’estensione di determinati fenomeni delinquenziali proprio per ottenere dati statistici utili ad elaborare valutazioni di merito.

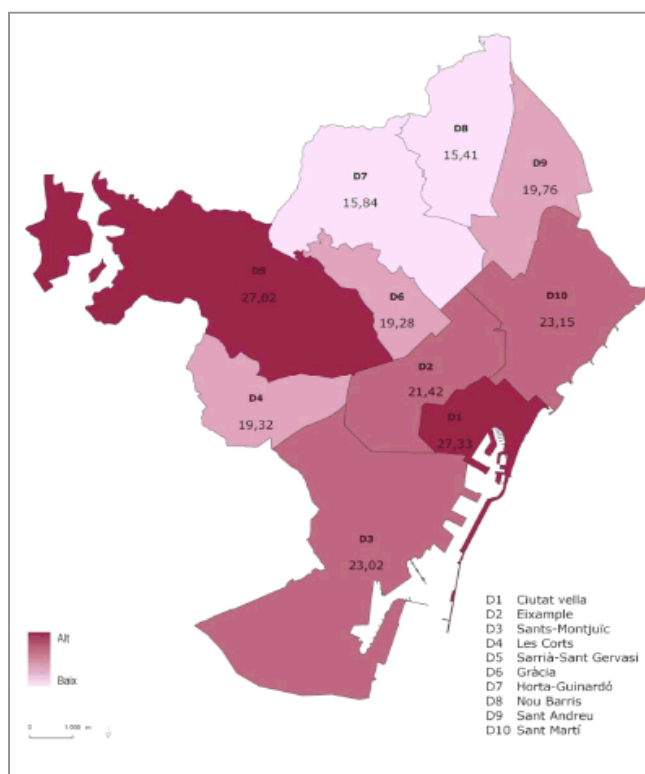
<sup>71</sup> “*Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona*”. Approvazione del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, nella sessione del 23/12/2005. Pubblicazione nel BOP (Bollettino Ufficiale) del 24/1/2006.

INDICE DI VITTIMIZZAZIONE						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SICUREZZA PERSONALE	9.4	10.9	11.7	12.3	11.5	12.5
VEICOLI	8.6	7.6	7.0	7.1	8.2	6.5
RESIDENZA	1.9	1.9	1.6	1.8	2.3	1.9
SECONDA RESIDENZA	1.1	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0
COMMERCIO	0.8	0.8	0.8	0.9	1.0	1.2
ECONOMIA AGRARIA	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
INDICE GLOBALE DI VITTIMIZZAZIONE	18.4	19.9	20.2	20.7	21.1	20.6
VALUTAZIONE DEL LIVELLO DI SICUREZZA (SCALA 0-10)						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
QUARTIERE	6.1	6.0	6.0	5.9	6.1	6.2
CITTA'	5.1	5.2	5.4	5.2	5.3	5.6

Tab. 11 - evoluzione dell'indice di vittimizzazione nella città di Barcellona<sup>72</sup>.

Come possiamo verificare l'indice si mantiene sostanzialmente stabile, anche se come si può notare, è relativamente alto e considerando il periodo antecedente (1983-2003) notiamo un costante aumento, infatti negli anni '90 l'indice variava tra il 13% e il 18%. Come dicevamo per i reati anche per le vittime esiste una distribuzione territoriale diversa per i Distretti della città, che si può interpretare in funzione del posizionamento delle classi sociali nell'ambito della città, questo per affermare che aree dove avvengono più fenomeni delittuosi sono quelle che corrispondono al D1 – *Ciutat Vella*, centro storico, commerciale e turismo della città e il D5 – *Sarrià-Sant Gervasi*, zona residenziale benestante.

Fig. 8  
indice di vittimizzazione,  
percentuale di popolazione  
residente che dichiara di  
essere stata vittima per i  
Distretti della Città di  
Barcellona<sup>73</sup>.



<sup>72</sup> Ns. Elaborazione su dati del Ayuntamiento de Barcelona, Direccion de Servicios de Prevencion, Barcellona 2008.

<sup>73</sup> Ns. Elaborazione su dati del Ayuntamiento de Barcelona, Direccion de Servicios de Prevencion, Barcellona 2008.

Leggendo la distribuzione territoriale, possiamo notare come la *Ciutat Vella* non è il Distretto con la maggior presenza di fatti delittuosi, anche seguendo il costante aumento indicato già nell'insieme della città (figura 9), situandosi per questo indicatore dopo il Distretto del *Example*.

Altri due fattori sono sicuramente da considerare in questa analisi: l'incremento della paura e dell'insicurezza. L'origine dell'insicurezza nell'ultimo ventennio a Barcellona è dovuta principalmente a:

- la crisi delle condizioni di vita dovuta all'aumento della delinquenza;
- l'apparizione dell'ideologia della sicurezza;
- la costruzione "mitologica" della realtà: condannati a convivere con il fenomeno<sup>74</sup>.

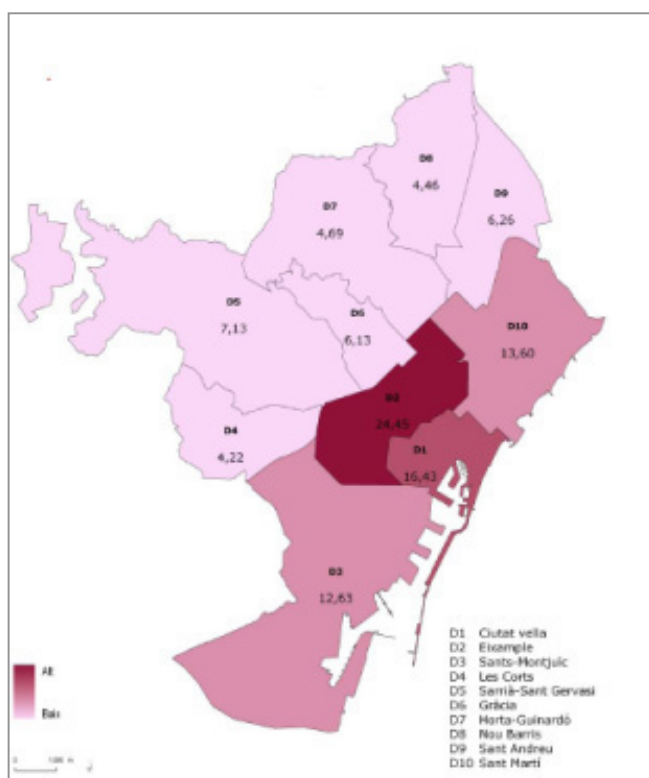


Fig. 9  
reati avvenuti in ogni  
Distretto sul totale della  
città di Barcellona<sup>75</sup>.

La sensazione di insicurezza, di vulnerabilità, di paura di essere vittima di un delitto o di un comportamento incivile danneggia seriamente la qualità della vita. In particolare, a Barcellona, gli elementi o le cause che contribuiscono a creare questa situazione percepita (o causata) di insicurezza si possono così riassumere:

- vivere in una zona caratterizzata da alti livelli di delinquenza;
- essere vittima di un reato o di un comportamento incivile o conoscere qualcuno che lo è stato;
- essere esposti all'informazione insufficiente o alla "disinformazione" o all'informazione inadeguata;
- vivere la percezione della mancanza di meccanismi di sostegno;

<sup>74</sup> Alabart A., Aragay J.M., Sabatè J., Madrid 1992, "La seguridad ciudadana y las encuestas de victimizacion de Barcelona", in "Politica y Sociedad n. 10", Univ. Complutense de Madrid, Serv Publicaciones, pp. 57-66.

<sup>75</sup> Ns. Elaborazione su dati del Ayuntamiento de Barcelona, Direccion de Servicios de Prevencion, Barcellona 2008.

- sentirsi isolato, solo in condizioni di insicurezza, al margine della comunità o del quartiere;
- vivere in un contesto caratterizzato da degrado ed abbandono dello spazio fisico e dei servizi pubblici.

### *Un classico malessere urbano*

La sensazione di "malessere" che attraversa nell'ultimo decennio la popolazione di Barcellona è dovuta ai continui mutamenti; la città difatti è diventata "globale" e la popolazione "locale" si sente espropriata dalla propria identità, che in taluni ambiti come quello della percezione di insicurezza e delle condizioni di degrado, si riflette nella vita associativa e sociale. La logica della globalizzazione equivale all'omogeneità urbana (J. Borja, 2005), è in questo continuo ricorso al paradosso dell'architettura "singolare", così personale che non diventa riproducibile però così banale che si riproduce di città in città. E' sufficiente costruire un Gughenheim, o qualcosa di simile, e la città prevarrà; a volte il risultato è buono (Bilbao, l'opera di Ghery e la metropolitana di Foster), altre è irrilevante ed incluso può diventare paradossale per gli eccessi (la cittadella delle scienze e delle arti di Valencia). L'omogeneità urbana non è solo fisica, culturale e nelle forme di consumo, ma si esprime anche nella diffusione di paure ed incertezze nella popolazione residente.

La tradizione urbana della globalizzazione rappresenta la priorità che le politiche pubbliche locali assegnano alla "competitività" globale, tentando di ottenere per la città un posizionamento favorevole nei mercati generali. Il risultato di questo è la banalizzazione degli spazi urbani<sup>76</sup>, la segregazione sociale e funzionale del territorio e l'aumento delle disuguaglianze. Lo spazio pubblico e l'insieme delle attività e delle popolazioni che caratterizzavano la città facendola diventare "complessa" oggi è sostituito da parchi tematici e zoning disgregante e insostenibile a scala metropolitana e regionale. La trasformazione della Barcellona attuale, quella dell'ultimo decennio, offre un panorama contraddittorio, infatti le pratiche di politica locale hanno prodotto effetti contrari agli obiettivi preposti che, in alcune zone della città soggette a trasformazione urbanistica (tra cui la *Ciutat Vella*), rappresentano un eccellente paradigma per la valutazione di dove va la città, il suo fare urbanistico e la stessa società urbana, rafforzando la nostra ipotesi generale di "perdita di possesso da parte della popolazione locale". La qualità dello spazio pubblico, il suo mantenimento ed ampliamento, la convivenza e la sicurezza negli usi; la preservazione degli elementi identitari, del patrimonio fisico e naturale, delle trame e delle relazioni sociali viene messa in discussione proprio dalle azioni urbanistiche speculative, frutto di privatizzazioni redditizie, di architetture generatrici di divisioni, di frammentazioni e di segregazioni, di assenza di progetti di qualità destinati agli attori locali.

Nel caso specifico della *Ciutat Vella*, è prevalsa una critica più ideologica e minoritaria rispetto alla denuncia di "gentrification" relativamente modesta e di alcuni progetti speculativi, mentre la popolazione si è preoccupata maggiormente di problematiche più "dirette" (reali o locali) come la residenza, la povertà, il degrado e la sicurezza degli spazi pubblici e la convivenza tra popolazioni distinte<sup>77</sup>.

L'intervento della Pubblica Amministrazione è stato quello di attuare in forma energetica, capace di "ripulire" gli spazi urbani dalla presenza e dalla condotta di

<sup>76</sup> Quello che il geografo F. Muñoz definisce *urbanizzazione*, in F. Muñoz, Barcellona 2004, "*Urbanization: common landscapes, global plazas*", Gustavo Gili.

<sup>77</sup> Nel Distretto della *Ciutat Vella*, che rappresenta il Centro Storico della città, vivono circa 111.518 abitanti che rappresentano il 7% della popolazione residente in città. Dei 111.518 abitanti 47.984 sono di nazionalità straniera cioè il 46,5%. Fonte dei dati: "*Anuario Estadístico de la Ciudad de Barcelona. 2008*", Departament d'Estadística. Ajuntament de Barcelona.

categorie sociali non gradite e che venisse fatto attraverso la stesura di norme restrittive per l'uso e di interventi di controllo di polizia.

Questo è stato il clima antecedente alla messa a punto della *"legge e ordine"* che ha portato le Autorità Municipali della città ad approvare in tempi brevi ed *"urgenti"* una legge speciale presentata nell'ottobre 2005 dal nome *"Ordinanza delle misure per fomentare e garantire la convivenza tra i cittadini nello spazio pubblico della città di Barcellona"*<sup>78</sup>, destinata a *"preservare lo spazio pubblico come un luogo di convivenza e civiltà"*, pomposità retorica che serve a dissimulare l'istituzione di qualcosa di simile ad uno stato di eccezione, incluso un coprifuoco per quei settori più stigmatizzati della società. Si trattava di generare un autentico stato intimidatorio per quei settori della popolazione più vulnerabili, con la funzione di disciplinare questa vita pubblica dove non era stato possibile mantenere le aspettative e la governabilità dei luoghi, nel camuffare l'impoverimento generale e la marginalizzazione sociale. Le stesse autorità locali che nel tempo hanno protetto e promosso realizzazioni urbanistiche ed immobiliari depredanti e distruttive (del resto tutte quasi sempre legali) le promuovevano come la *"pratica dei giochi nello spazio pubblico"*, *"lavandosi e bagnandosi nelle fontane"*.....etc.

Un documento interno della Guardia Urbana<sup>79</sup> di Barcellona, informava che le denunce ricevute dopo l'entrata in vigore dell'Ordinanza erano aumentate da 60 a 838 per quelle inerenti a *"infrazioni per attività di mendicare"*, da 83 a 4.280 per *"molestie sessuali"*, da 350 a 10.340 per *"graffiti e infrazioni contro l'arredo urbano"*, da 312 a 8.369 per *"consumo di bevande alcoliche in spazi pubblici"*, da 256 a 17.334 per *"vendita ambulante"*.

Questo che abbiamo denominato *"aumento di civismo"* non è il risultato di un eccessivo indice di libertà, anzi è esattamente l'opposto. Dopo l'approvazione dell'Ordinanza sono scoppiati numerosi scontri di violenza collettiva soprattutto da parte di quei gruppi sociali deboli o trasparenti ed in luoghi ed edifici considerati *"simbolici"*, oggetto delle trasformazioni urbane a carattere principalmente speculativo. In definitiva si può notare come le stesse Autorità si dimostrano, da un lato compiacenti con la depredazione capitalistica della città, mentre dall'altro si dimostrano inflessibili verso le classi sociali meno rappresentative ed emarginate della stessa società. Quello che sicuramente colpisce è la logica punitiva da parte di una amministrazione progressista se non proprio di sinistra, che al posto di sradicare la povertà e l'emarginazione attraverso misure adeguate progressivamente la persegue in modo da far ricadere la colpa dei mali che la città soffre verso queste classi sociali. Così anche a Barcellona, l'amministrazione locale assume come problema della città i poveri e non la povertà tra le sue cause.

### ***Un percorso comune sull'esclusione sociale: la disgregazione e i nuovi conflitti urbani nelle due città***

Dalla logica comparativa delle due città emerge un visione comune: il sentimento di insicurezza delle popolazioni di Bologna e di Barcellona sembra quindi non tanto relazionato con il rischio effettivo di vittimizzazione (che pure è significativo, ma non allarmante), quanto piuttosto con la percezione sofferta di un disordine sociale che non sembra essere (né poter essere) pienamente *"controllato"*.

Che Bologna sia anche segnata da un disordine sociale crescente è indubbio (come sono la maggior parte delle città italiane), ma altrettanto e di più lo è Barcellona; non

<sup>78</sup> *"Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona"*. Approvazione del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona, nella sessione del 23/12/2005. Pubblicazione nel BOP (Bollettino Ufficiale) del 24/1/2006.

<sup>79</sup> La Guardia Urbana nell'Ordinamento spagnolo ha la funzione di Polizia Locale dotata a tutti gli effetti di ruolo di Polizia per il mantenimento dell'ordine pubblico.

tanto è quindi il disordine in sé, quanto la percezione che questo non venga "governato" e soprattutto che il tradizionale sistema del welfare, a Bologna ancora particolarmente sviluppato nonostante la crisi, non sia più in grado di governarlo. Il sistema del welfare, lo sappiamo, si fonda nelle capacità di inclusione sociale dei soggetti marginalizzati e pertanto portatori di disagio e conflitto. La crisi del sistema di welfare rende sempre più e ai più evidente che "la coperta si è fatta troppo corta" per coprire tutti. Questa sofferta consapevolezza in parte alimenta una sorta di "sindrome invasiva" che può anche tradursi in vero e proprio "panico identitario" nei confronti dei "nuovi" poveri, cioè gli immigrati.

Fig. 10  
*un'immagine di  
uno spazio urbano  
nella Ciutat Vella  
di Barcellona.*



Si tratta non soltanto gli immigrati. La dimensione "postmoderna" di Bologna e quella "moderna" di Barcellona (cioè di città che rispondono anche e soprattutto a criteri "estetici" oltre che "funzionali") attraggono più di altre città chi vuole "consumarla" edonisticamente. A Bologna come a Barcellona, ci si reca tutto l'anno (soprattutto se giovani) anche per divertirsi; sono le città dei grandi concerti di musica giovanile popolare, dei raves, del motor show, etc. Questa forza attrattiva inevitabilmente richiama anche universi giovanili radicali negli stili di vita (vedi *punkabestia* a Bologna ed *okupas* a Barcellona), ovvero fortemente segnati da percorsi di dipendenza e di sofferenza caratteriale. Nei confronti di queste minoranze giovanili (sovente più fastidiose che effettivamente pericolose) la collettività dei residenti manifesta sentimenti di insofferenza perché, a volte, non intende giustificabile una risposta di assistenza (queste minoranze infatti non si offrono sempre come portatrici di bisogni "meritevoli di compassione") e altre volte, l'assenza delle tradizionali virtù civiche, come l'educazione, da parte di queste soggettività giovanili, mobili, vaganti, dedite all'accattonaggio e al bivacco nella pubblica via è fonte essa stessa del prodursi e radicarsi di sentimenti di indignazione.

Insofferenza, indignazione, panico invasivo e identitario finiscono per comporsi in una miscela che esalta il sentimento di progressiva estraneità dei residenti rispetto al loro territorio. L'elevata domanda di sicurezza dei residenti solo in parte quindi è originata dal pericolo di vittimizzazione; questo è confermato dalla circostanza che la domanda di tipo più squisitamente repressivo (come, ad esempio, più severità nelle pene detentive) tende progressivamente nel tempo a scemare tra le popolazioni residenti. La domanda di sicurezza comune non invoca più repressione, ma più "controllo del territorio". Non si offre quindi ancora come una domanda rigida, cioè socialmente costruita come repressiva, ma aperta all'azione delle agenzie proattive.

E' questa una circostanza di estremo interesse, perché consente un ampio spazio di azione alle politiche del governo locale che in questo momento mirano a ben altro. Certo è che ove questo bisogno di maggiore controllo sociale non fosse in grado di mostrarsi efficace nel tempo, è plausibile paventare il rischio di una deriva securitaria "rigida" e "intransigente", cioè ideologicamente costruita in favore di risposte prevalentemente reattive, peraltro come è sovente e da tempo occorso in altri contesti nazionali.

Una conferma ulteriore di quanto sopra argomentato ci è offerta dal consenso che hanno incontrato le posizioni del Sindaco di Bologna (Cofferati) in tema di "legalità". Un consenso che supera mediamente il 90% dei cittadini indica qualche cosa che non si spiega nei termini tradizionali di una "crociata morale contro il crimine", sul modello Giuliani. In favore delle posizioni espresse dal primo cittadino di Bologna, si sono schierati tanto coloro che sono portatori di una cultura "repressiva" (30%), quanto coloro che esprimono chiaramente una cultura "solidarista" (40% circa). Chi si è dichiarato poco o per niente d'accordo è solo una minoranza assolutamente trascurabile di bolognesi. La maggioranza dei favorevoli certo include, ma non si esaurisce in quella "silenziosa", tradizionale riferimento di ogni campagna di "legge e ordine".

Le posizioni del Sindaco hanno quindi dato soddisfazione ad un bisogno diffuso, trasversale agli schieramenti politici espressione che indica la capacità di rassicurazione simbolica della imprescindibile e coerente vigenza di regole comuni. Certamente non ci si può illudere che questo consenso sorregga sempre e comunque l'azione di governo del Comune nelle politiche di sicurezza.

Un altro elemento che incide pesantemente sul livello di conflittualità territoriale, soprattutto nelle grandi città, è il contrasto fra i ragazzi, adolescenti e post adolescenti, ed il contesto che li circonda; anche in questo caso si parte da un elemento antropologico "di fondo", la necessità del ragazzo che cresce di svincolarsi progressivamente dall'autorità della famiglia, a comportamenti che incidono pesantemente sulla sicurezza territoriale. Negli ultimi anni, infatti, si è riscontrato tra i giovani il forte aumento degli atti di vandalismo e distruzione di beni pubblici e privati.

Il marcato innalzamento delle violenze giovanili in spazi pubblici, nei confronti dell'arredo urbano e delle scuole, sono la testimonianza del mancato riconoscimento dello spazio urbano che non si vive quotidianamente come proprio. Tale dato contraddice contemporaneamente la forte tendenza delle aggregazioni giovanili spontanee all'abitare il territorio durante il tempo libero, di riempire di significato le piazze e gli spazi comuni. Nessuno spazio nella città è progettato per l'adolescente, che lo usa non come risorsa ma come territorio da strappare all'uso originario (spesso gestito solo dall'adulto), da contendere ad altri gruppi; spazio il cui uso improprio crea conflitti territoriali, condotte devianti, vandalismo contro l'arredo urbano stesso, ma allo stesso tempo è spesso l'unica presenza visibile di un suo uso, in termini di aggregazione sociale. Il territorio rappresenta un riferimento importante nel processo di formazione dell'identità e della crescita. Esprimersi con consapevolezza sulle scelte e sui cambiamenti dell'assetto urbano, sull'organizzazione della vita sociale, sulle strategie ambientali non è un diritto riservato solamente ai cittadini adulti.

E' fondamentale, quindi, che l'adolescente riesca ad andare oltre la percezione di potenziale deviante che il mondo adulto costruisce. Bisogna che vada data maggiore centralità a necessità e problematiche, partendo dall'adolescente come parametro di una delle possibili letture del territorio, attraverso l'inclusione, dei suoi bisogni e comportamenti che modellano l'ambiente di vita.



In un recente studio europeo<sup>80</sup> sulla violenza tra i giovani negli spazi di ozio notturni è stato rilevato come le condizioni ambientali contribuiscono in modo rilevante a esasperare gli animi dei giovani. La conflittualità interpersonale varia in funzione del tipo di spazio e dell'itinerario soprattutto notturno. Le zone più pacifiche sembrano essere quelle più integrate nella città, che normalmente coincidono con quelle che gravitano sui centri storici della città.

Questa forma di conflitti se sono controllati nei locali notturni dal personale addetto alla sicurezza, non è lo stesso negli spazi pubblici, soprattutto nelle ore notturne, che si possono classificare come "spazi di frontiera" o "zone di attraversamento", che confinano con le zone centrali delle città, dove i meccanismi di controllo sono molto limitati.



Fig. 11  
*I nuovi poveri  
urbani a  
Barcellona*

### *L'uso della sorveglianza e del controllo per favorire l'esclusione*

In percorso comune delle due città, attraverso l'uso della sorveglianza, porta ad una serie di considerazione sulle conseguenze sul tessuto sociale urbano. Con il passaggio da una "società di produttori" ad una "società di consumatori", si identificano in modo differente i gruppi della società che sono inadatti all'inclusione. Invece delle "classi pericolose" (rivoluzionarie), sono i "consumatori imperfetti" (Bauman, 2008) e individui o categorie di individui incapaci di agire per mancanza di risorse che sono proprio classificati come inadatti ad essere inclusi nella società del consumo della città neoliberista.

Come già suggeriva T. Mathiensen<sup>81</sup>, l'applicazione della strategia della dominazione del "controllo attraverso la sorveglianza" è passato in pochi anni dal "tutti guardano tutti" ai "pochi che guardano tutti", per giungere infine alla fase di "tutti guardano pochi". La coercizione esercitata attraverso le pubbliche relazioni (di persone in vista) ha sostituito il controllo generale da parte dei rappresentanti delle autorità. Anche all'interno della parte più dura dell'ordine sociale, rimane valido lo schema che oggi nelle città "pochi che guardano molti": questo nella modernità diventa più

<sup>80</sup> Recasens Brunet A., (a cura di), Barcelona 2007, "Violencia entre jóvenes en espacios de ocio nocturno. Un estudio comparativo europeo", Atelier de Libros Jurídicos.

<sup>81</sup> Mathiensen T., Torino 1996, "Perché il carcere", Edizioni EGA, p. 31.

comprensibile, più sofisticato e tecnologicamente meglio attrezzato che in passato ed ha fatto ulteriori progressi sulla strada che porta alla completa liberalizzazione e privatizzazione.

La cosa più particolare è che questo schema è rivolto essenzialmente ad un obiettivo radicalmente differente. La sua funzione principale è quella di mantenere fuori gli *outsider* (gli estranei), gli indesiderabili, piuttosto che tenere dentro gli *insider* (coloro che si sanno comportare).

Possiamo confermare che questa forma di controllo ha contribuito all'esclusione ed al ritorno degli "esclusi" di una moltitudine in rapida crescita di categorie: immigrati sgraditi (improbabili clienti del consumismo), mendicanti invadenti, ospiti non invitati nelle nuove *gates community* con accesso controllato, abitanti di banlieue e di ghetti urbani nei centri cittadini, persone che vivono di precarietà lavorativa e sociale, etc.

La funzione proprio della sorveglianza<sup>82</sup> è quella di mantenere con costanza la linea che separa gli inadatti dagli adatti (il caso emblematico degli aeroporti). La sorveglianza è destinata proprio a mantenere le entrate inaccessibili è presentata, pubblicizzata e venduta all'opinione pubblica sotto l'etichetta della loro sicurezza. Il fatto che il concetto stesso di sicurezza sia definito e si manifesti principalmente in compiti come l'esclusione di tutti quelli ritenuti "inadatti" difficilmente viene pubblicizzato. Gli oggetti di questa forma di sorveglianza onnipresente sono indotti ad accettare l'intimo collegamento tra l'esclusione e sicurezza e quindi ad accettare la strategia messa in atto; ad accettare di essere sorvegliati costantemente; ad accettare i benefici dell'esclusione, partecipando anche attivamente a fomentare le strategie.

La sorveglianza quando diventa strumento di esclusione assegna contemporaneamente alla società il ruolo di "vittime" e di "criminali", la enorme presenza dei dispositivi di sorveglianza ha raggiunto la fase in cui essi si auto-sostentano e si auto-riproducono. La quantità e la dimensione di questi dispositivi oltre che alla visibilità e all'"invadenza" sono sufficienti a creare ed alimentare un'atmosfera da "*fortezza assediata*" (Bauman, 2008) ed una costante idea di permanente emergenza che, a sua volta, alimenta la rapida diffusione di tali dispositivi. In definitiva, così utilizzata la sorveglianza è un congegno che serve ad isolare gli indesiderabili (coloro che sono gli "oggetti" della sorveglianza) da quelli che dovrebbero/potrebbero essere lasciati fuori.

### *Alcune considerazioni conclusive sulla città, l'esclusione sociale e gli spazi urbani*

- Non esiste una crisi specifica della città (vedi i due casi di studio analizzati) e nemmeno la città è generatrice di grandi problemi sociali come l'esclusione o la violenza. Il problema è che la città non mantiene le aspettative attese questo è dovuto all'indebolimento delle centralità, all'insufficiente comunicazione e visibilità delle diverse zone urbane; alla segregazione sociale diffusa nella società neoliberista ed alla elevata specializzazione funzionale (contraria come abbiamo visto al principio della coesione sociale), al degrado dei servizi e degli spazi pubblici. Questo, paradossalmente, porta ad un circuito perverso della sicurezza che, con la fretta di ottenere risposte immediate, spinge verso la deriva degli interventi securitari di controllo dei fenomeni (investendo notevolmente in tecnologie di controllo e favorendo la repressione), che come abbiamo potuto osservare risultano inefficaci sul piano della rassicurazione.
- L'esperienza delle politiche pubbliche attraverso i grandi programmi complessi integrati a valenza pubblica ha avuto esiti limitati (in particolare

<sup>82</sup> Quella che Z. Bauman, recentemente ha definito "*Big Brother*", in Domus n. 195, giugno 2008.

per la città di Barcellona). Anche se ha generato elementi di centralità integrata non ha avuto la capacità di programmare l'insieme della città né di fungere da elemento di coesione globale per una popolazione che principalmente soffre di persistenti processi di esclusione.

Ci troviamo di fronte al problema della crisi della società nell'era della globalizzazione e la frammentazione che contraddittoriamente genera. Questa azione tende proprio ad escludere coloro che rappresentano il futuro, ovvero i giovani. È così predominante l'esclusione da non rendere possibile avere relazioni con ulteriori collettivi sociali e con le istituzioni. L'ambito locale ed in particolare lo spazio pubblico, può rappresentare un luogo privilegiato per costruire nuovi processi di socializzazione capaci di opporsi al fenomeno dell'esclusione. La paura verso lo spazio pubblico, la percezione dell'altro come minaccia non corrisponde sempre ad una realtà oggettiva.



# PARTE QUARTA

*Conclusioni.  
La valutazione delle politiche integrate della sicurezza:  
verso una deriva securitaria nel governo degli spazi urbani.*



## 6. Conclusioni.

# La valutazione delle politiche integrate della sicurezza: verso una deriva securitaria nel governo degli spazi urbani.

### 6.1 Il bilancio delle politiche di sicurezza

Per presentare e analizzare i dati e le informazioni assunte in questo studio sulle politiche di sicurezza implementate nelle città di Bologna e Barcellona; abbiamo suddiviso i progetti realizzati in tre tipologie di "nuova prevenzione": la *prevenzione situazionale*, la *prevenzione sociale*, la *prevenzione comunitaria*.

- La *prevenzione situazionale*, cioè le misure preventive rivolte al contesto fisico. Questi interventi hanno la finalità di ottenere una riduzione dei fenomeni criminosi o di vittimizzazione e di governare le situazioni critiche senza obiettivi di risoluzione o di intervento sulle cause strutturali. Questo modello si basa sull'idea che la criminalità sia il frutto di diversi fattori che favoriscono le attività criminose (abitudini e stili di vita delle potenziali vittime, caratteristiche fisiche dell'ambiente, assenza di controlli) da parte di attori razionalmente motivati. Il crimine è considerato un evento normale, piuttosto che una rottura eccezionale della quotidianità, e non richiede nessuna "predisposizione" da parte dell'autore. L'intervento è sulla situazione criminogena. All'interno di questa tipologia troviamo misure molto varie che possono distinguersi secondo lo schema proposto da Clarke<sup>1</sup>:
  - a) tecniche che aumentano le difficoltà per il potenziale autore ed includono, ad esempio, l'utilizzo di barriere fisiche, il controllo degli accessi, il controllo degli strumenti utilizzati per il reato, come le armi o le carte di credito;
  - b) tecniche che aumentano i rischi per il potenziale autore e comprendono, invece, tutte le misure di sorveglianza orientate ai soggetti, ma anche agli oggetti;
  - c) tecniche che riducono i vantaggi dell'attività criminosa o vandalica, includono la rimozione dell'obiettivo come ad esempio l'utilizzo di autoradio estraibili; i meccanismi di identificazione dei beni, come la registrazione dei motoveicoli, le varie misure di dissuasione del vandalismo, come ad esempio la riparazione rapida dei beni pubblici danneggiati, ad esempio le cabine telefoniche e, infine, l'introduzione di norme e procedure che chiariscono i confini tra comportamenti accettabili o meno.

Rientrano in questo schema azioni tipo: la sorveglianza formale e, quindi, la riorganizzazione delle attività della Polizia Municipale, le collaborazioni con le Forze di polizia e la professionalizzazione degli agenti in funzione di un più efficace controllo del territorio, la video-sorveglianza, la sorveglianza

<sup>1</sup> Clarke R.V., Albany 1997, "Situational Crime Prevention: Successful Case Studies", 2nd Edition, Harrow & Heston, p. 19.

informale, i numeri verdi per le segnalazioni e le denunce, la sorveglianza affidata a soggetti particolari (come ai pensionati rispetto i parchi, o le scuole, e così via), le ordinanze amministrative con finalità dissuasiva.

- la *prevenzione sociale* comprende le misure che intervengono sulle cause sociali della criminalità, attraverso programmi generali. Secondo alcuni la prevenzione sociale non è distinguibile come azione specifica, ma indica una politica globale finalizzata al benessere sociale e che attraversa tutti i settori delle politiche amministrative. E' intesa come la combinazione di una azione individuale rivolta ai soggetti; e un'azione sociale rivolta all'ambiente e alla comunità.

La distinzione tra soggetti e ambiente fisico/sociale si accompagna alla sperimentazione di nuove misure:

- a) verso i soggetti. Le novità di rilievo in questo ambito sono: l'affermazione di un nuovo destinatario privilegiato, la vittima e, dall'altro lato, le nuove finalizzazioni delle attività di inclusione sociale: dall'assistenza alla facilitazione della relazione tra il "deviante" e la realtà sociale. Le misure che rientrano in questa categoria sono ad esempio le attività per la riduzione dei danni, i servizi integrativi (e di prossimità), i servizi alle vittime e ai gruppi potenzialmente più a rischio;
  - b) verso l'ambiente e la comunità. Le novità di rilievo in questo ambito sono relative ai nuovi strumenti utilizzati: oltre alle azioni finalizzate alla riduzione dell'allarme sociale e la rassicurazione della comunità, rientrano un nuovo tipo di politiche urbanistiche "partecipate", la promozione dell'accesso e la gestione dello spazio pubblico, la riorganizzazione della polizia locale e la sperimentazione del vigile di quartiere, le attività di rivitalizzazione degli spazi pubblici, la mediazione dei conflitti, etc.
- La *prevenzione comunitaria* è controversa perché comprende sia aspetti della prevenzione situazionale sia di quella sociale: da un lato, riprende gli obiettivi di rianimare il territorio, favorire l'attività sociale ed evitare il degradarsi di situazioni critiche. In questo caso si parla di azioni di sviluppo della comunità finalizzate alla ricostituzione di una dimensione comunitaria e al miglioramento complessivo delle condizioni sociali abitative e dei servizi. L'altro approccio, molto meno diffuso in Italia, prevede la mobilitazione dei residenti e la promozione di nuove aggregazioni al fine della ricostruzione del controllo sociale informale; dell'adozione di strategie di auto-tutela da parte dei cittadini e di difesa architettonica dell'ambiente urbano. In questo caso si parla di azioni di organizzazione e difesa della comunità. In ogni caso, i caratteri distintivi delle azioni di prevenzione comunitaria sono la dimensione localizzata, decentrata e partecipata; come dimostrano le azioni promosse dai cittadini, attraverso gruppi e organizzazioni.

Lo studio svolto sottolinea come il *quadro* che emerge sia il risultato di ciò che il sistema politico con le sue competenze, valori e obiettivi, seleziona e definisce come politiche di sicurezza e come azioni di prevenzione finalizzate ad aumentare la sicurezza nelle città.

I criteri di selettività politica che questa indagine tematizza, ci aiuta a ricostruire il quadro delle politiche concrete in atto sia in Italia che in Spagna, ma soprattutto parlano della cultura politica e delle conoscenze sulla sicurezza di cui sono portatori i *policy maker*: gli amministratori locali, i comandanti di polizia, i gruppi organizzati di cittadini, ecc.



Le azioni di prevenzione situazionale che intervengono sulle circostanze, sul contesto e sugli effetti provocati da forme di disordine fisico o sociale, di inciviltà e di criminalità, sono molto diffuse nei programmi di sicurezza delle città italiane sia grandi che piccole e medie. Le amministrazioni locali hanno adottato in modo crescente in questi ultimi anni tali misure utilizzando in particolar modo due strumenti: la polizia municipale e le ordinanze sindacali.

Le strategie di prevenzione situazionale maggiormente utilizzate per prevenire e governare fenomeni sociali e urbani critici e problematici, possono rientrare nelle seguenti tre macro-tipologie:

*1<sup>a</sup> misura:* le ordinanze, provvedimenti amministrativi in funzione dissuasiva o di imposizione di determinati comportamenti o repressiva; come lo sono state ad esempio, le famose "multe" contro la prostituzione di strada che hanno reso i sindaci protagonisti di un dibattito nazionale, oppure le ordinanze contro i lavavetri, etc.;

*2<sup>a</sup> misura:* la sorveglianza del territorio attraverso una più efficiente attività in termini di coordinamento tra la Polizia Municipale e le Polizie statali e una riorganizzazione; degli orari dei servizi; la video-sorveglianza attraverso l'uso di tecnologie di controllo a distanza; la sorveglianza affidata ad altri soggetti, come i pensionati per il controllo degli accessi alle scuole o, ad esempio, i contratti con la polizia privata per la sorveglianza di particolari zone; la sorveglianza naturale attraverso il miglioramento dell'illuminazione pubblica; la sorveglianza informale, in realtà in Italia poco diffusa rispetto ad altri paesi europei in cui molte attività di vicinato sono dedicate proprio al controllo e alla sorveglianza delle proprie aree di residenza.

*3<sup>a</sup> misura:* l'arredo urbano dissuasivo cioè interventi architettonici con l'obiettivo di difendere determinati spazi dall'accesso o dalla permanenza di persone indesiderate, come ad esempio le recinzioni o le panchine "anti-barbone", o le misure contro il graffitismo sui muri della città.

Le azioni di prevenzione sociale, cioè quella tipologia di misure preventive volte a eliminare o ridurre i fattori criminogeni, si fonda su una teoria eziologica e si propone di intervenire sulle cause della devianza e della criminalità e sulla presenza di disagio e sofferenza sociale. Molti autori enfatizzano l'aspetto di sviluppo sociale sia a fondamento di queste politiche che hanno l'obiettivo di intervenire, agendo su una complessità dei fattori, nelle situazioni di forte disuguaglianza, maggiormente responsabili della produzione di contesti e di soggetti svantaggiati o vulnerabili (R. Selmini, 2003). Il limite della prevenzione sociale a livello locale frequentemente evidenziato, è che essa non può agire sulle cause profonde dei fenomeni e dei conflitti perché ciò richiederebbe anche competenze istituzionali molto ampie. Dall'indagine risulta che la distinzione tra misure di sviluppo sociale rivolte a soggetti e quelle rivolte all'ambiente, fisico/sociale, è stata adottata nel processo di sperimentazione in atto nelle città italiane, dando vita a interventi particolarmente innovativi rispetto alle politiche sociali tradizionali. Vediamo quali sono le strategie più usate per produrre anche "indirettamente" sicurezza nelle città:

*1<sup>a</sup> misura:* riduzione del danno, sono interventi di "*outreaching*" (letteralmente andare verso) rivolti a soggetti a rischio e in condizioni di marginalità sociale: le persone tossicodipendenti, o quelle che si prostituiscono in strada, persone che spesso non accedono alla rete dei servizi di prevenzione socio-sanitaria. Le finalità degli interventi sono quelle di migliorare le loro condizioni generali di vita o di lavoro e di prevenire gli effetti dannosi relativi alla salute attraverso un contatto precoce, direttamente nei luoghi dove tali soggetti vivono. Queste "figure

devianti” sono anche tra quelle che destano più preoccupazione, insicurezza e scandalo morale e che, spesso, diventano il catalizzatore di nuovi conflitti che hanno luogo nello spazio urbano e di nuove paure che serpeggiano tra gli abitanti. Gli interventi mirano alla tutela e all’empowerment del soggetto debole ed anche, per questa via, alla integrazione tra tali soggetti e gruppi e la cittadinanza, tramite la riduzione della stigmatizzazione sociale, da un lato e dell’allarme nella collettività, dall’altro.

*2<sup>a</sup> misura:* interventi di integrazione dei cittadini stranieri e assistenza sociale più o meno tradizionale rispetto alla storia delle competenze del governo locale, come lo sono, ad esempio gli interventi per la reintegrazione degli ex-detenuti, le azioni di prevenzione sul disagio giovanile. Particolarmente significativi per il tema della sicurezza e della prevenzione della criminalità sono gli interventi pubblici per l’integrazione sociale ed economica di uomini e donne immigrati, in virtù della relazione esistente tra condizione di permanenza nel paese della persona straniera e l’inserimento di questa ultima nei mercati del lavoro irregolari o addirittura illegali;

*3<sup>a</sup> misura:* servizi di supporto per le vittime di reato e di inciviltà (reali e potenziali). In questa tipologia di interventi rientrano sia i servizi diretti di aiuto alle vittime, come quelli rivolti ai gruppi sociali più a rischio: ad esempio, le donne per gli episodi di maltrattamento e violenza sessuale, gli anziani per i furti, le truffe e le inciviltà; sia gli interventi rivolti alla comunità in generale attraverso opuscoli informativi e campagne di comunicazione, per incentivare strategie di auto-tutela;

*4<sup>a</sup> misura:* la rivitalizzazione dello spazio pubblico è finalizzata a presidiare e a interrompere le dinamiche di abbandono dello spazio pubblico e a incentivare la coesione e i legami sociali in realtà urbane sempre più differenziate in pluralità di individui e gruppi, spesso con interessi in conflitto tra loro (pedoni-automobilisti, residenti-prostituzione-clienti, adolescenti-anziani, autoctoni-immigrati, ecc). Nella maggioranza dei casi, questo tipo di iniziative viene affidata alla partecipazione diretta di gruppi di cittadini e organizzazioni della società civile;

*5<sup>a</sup> misura:* la riqualificazione urbanistica e l’arredo (non dissuasivo) sono indirizzati - diversamente dalle misure precedenti, orientate alle relazioni comunitarie e sociali, all’ambiente fisico, non a fini dissuasivi, come nel caso della prevenzione situazionale - alla promozione della fruibilità e dell’accesso dello spazio pubblico, nel tentativo di migliorare anche la percezione che ne hanno i cittadini.

Il modello italiano in particolare, si caratterizza in particolare, dunque, come un modello misto anche se con una prevalenza della prevenzione situazionale. Per azione di prevenzione integrata qui si intende una combinazione *complessa* di interventi che però non hanno ridotto quelli che erano gli obiettivi predefiniti ovvero, i problemi legati alla devianza e alla criminalità, nonché quelli dell’in/sicurezza del vivere cittadino, attraverso il cambiamento di realtà situazionali e materiali definite (prevenzione situazionale) e che avrebbero dovuto incoraggiare lo sviluppo sociale (prevenzione di sviluppo sociale).

In generale, si può affermare che a tutt’oggi ancora le amministrazioni locali non hanno consolidato il percorso di formalizzazione (e istituzionalizzazione) delle politiche che hanno come obiettivo e finalità esplicita la sicurezza urbana. In un numero crescente di casi i programmi sulla sicurezza delle città hanno un carattere

complessivo, ma sono ancora molto frequenti gli interventi su problemi o luoghi particolari della città, scarsamente integrati tra loro e mancanti di una cornice complessiva.

PRINCIPI	OBBIETTIVI	DIFFICOLTÀ	CRITICHE
<b>Prevenzione sociale</b>	Incidere sulle cause sociali dei delitti (disuguaglianze, esclusione, marginalità)	E' costosa. I programmi sociali non sono concepiti per contrastare i crimini ma per coprire carenze sociali.	E' inefficace ed idealista. Le cause dei crimini non sono sempre di natura sociale. La giustizia individuale non equivale alla giustizia sociale.
<b>Prevenzione basata su chi commette crimini</b>	Dare appoggio sociale ai criminali. Reintegrazione nella comunità. Uso minimo del sistema penale. Infliggere sentenze adeguate.	Molti criminali non si trovano non si può lavorare su di loro. La difficoltà varia a seconda dei criminali. I fattori più importanti di integrazione dipendono dalla comunità (lavoro, famiglia, autostima).	Uguale alla prevenzione sociale. L'incidenza è molto elevata.
<b>Prevenzione basata sui potenziali criminali</b>	Intervenire sui potenziali criminali prima che commettano reati.	Identificare le comunità a rischio.	Crea e rafforza l'autostima. Aumento del controllo sociale.
<b>Prevenzione basata sulle vittime reali o potenziali</b>	Insegnare autoprotezione alle vittime e a muoversi in ambiti sicuri.	Le vittime potenziali sono molteplici. Identificare le persone a rischio (stili di vita, mobilità o l'essere criminale)	Aumento del controllo sociale. Può crescere la percezione di insicurezza.
<b>Prevenzione spaziale o situazionale</b>	Rendere fisicamente difficile commettere reati riducendo le potenzialità attrattive degli obiettivi, o potenziando i sistemi di vigilanza.	E' necessario analizzare singolarmente i casi. Esiste il rischio di delocalizzazione della delinquenza (in altri posti, momenti, obiettivi)	Aumento del controllo sociale. E' un controllo poco selettivo: non ce differenza tra criminali e non.
<b>Risarcimento, Rinnovamento, Mediazione</b>	Risarcire la vittima del danno arrecato.	Individuare la figura che valuta il danno. Forma di ponderare i danni psicologici, o collettivi. Forma di compensare alcuni particolari danni. Inegualità tra vittima e delinquente in quanto a risorse economiche, sociali, politiche e culturali.	Variabilità e inconsistenza delle pene. Sentimento di non protezione dei più deboli. Si perde la fiducia nella giustizia. L'informalizzazione non garantisce maggiore coesione sociale
<b>Privazione dei benefici dei crimini</b>	Confisca dei beni illegali.	Forma di stima della ricchezza illegale e legale. Forma di comparazione tra beni confiscati e altre forme di pene. Difficoltà di regole e controllo.	Valido solo per particolari delitti e circostanze.

Tab. 12 - un quadro generale di valutazione sulle politiche di prevenzione. *Ns. Elaborazione.*

### *Una complessa e articolata valutazione delle politiche di sicurezza*

Sul come valutare l'efficacia di una politica di sicurezza ancora regna una grande confusione, procedendo per punti:

- chi da tempo ha internazionalmente l'egemonia nella cultura della sicurezza, come gli attori istituzionali dell'Inghilterra e della Francia, pone come elemento indispensabile ad ogni politica di governo del bene pubblico della sicurezza il momento della valutazione dell'efficacia dell'azione amministrativa volta appunto a produrre il bene della sicurezza dei cittadini. Anzi ne fa il punto qualificante e di distinzione tra politiche di sicurezza e politiche di ordine pubblico e politiche penali;
- una consolidata tradizione criminologica, infatti, da tempo ci informa e con dati difficilmente contestabili, che le politiche penali e di ordine pubblico si palesano a volte come poco efficaci, altre volte assolutamente inefficaci nei confronti degli scopi che le legittimano: ridurre la criminalità e contrastare la recidiva. Come dire che, una volta che si è proceduto scientificamente alla valutazione delle stesse, le politiche penali e di ordine pubblico si sono palesate “fallimentari” nella tutela dei cittadini dalla criminalità;
- affinché queste ultime possano a pieno legittimarsi, è necessario che esse siano in grado di dimostrare di essere se non in assoluto e sempre efficaci, certo più efficaci delle politiche penali-poliziali nella tutela dei consociati dalla criminalità e da altre condotte sofferte come nocive. Le politiche di sicurezza debbono sottostare esse pure ad un'attenta valutazione di efficacia;
- come si fa a valutare se una politica di governo del bene pubblico della sicurezza sia “effettivamente” efficace? Questione sommamente complessa. Infatti, se le politiche di sicurezza perseguissero il solo fine di ridurre la criminalità, o certe forme di illegalità, “astrattamente” la questione sarebbe di

facile soluzione. “Astrattamente” perché in concreto comunque si porrebbero non facili problemi nel metodo di rilevamento della criminalità ed illegalità a livello locale. Ma comunque, a prescindere da queste difficoltà, si può dire che ove riuscissimo a quantificare con precisione nello spazio e nel tempo l’andamento dei fenomeni che vogliamo contrastare, potremmo affermare almeno la possibilità di una valutazione dell’efficacia delle politiche di sicurezza. Ma, come più volte chiarito, le politiche di sicurezza perseguono anche finalità di “rassicurazione” dei cittadini.

In conseguenza di tutto ciò, si può sostenere che una politica di sicurezza è efficace anche se non produce effettivamente maggiore sicurezza dei cittadini, ma solo li fa sentire più sicuri!

Un buon governo del bene pubblico della sicurezza potrebbe perseguire lo scopo di “contenere” i rischi di derive xenofobe, investendo molto nell’azione formativa volta a diffondere la cultura della tolleranza e della solidarietà, senza con ciò ridurre l’illegalità degli immigrati e forse neppure contenere il diffondersi della sindrome invasiva sofferta da molti cittadini. Il bene pubblico della sicurezza è per sua natura troppo “generico” per poterlo alla fine “misurare”.

La produzione del bene pubblico della sicurezza costa molto, impone grossi sacrifici ai cittadini e quindi bisogna trovare il modo di rendere conto all’opinione pubblica che alcune politiche di riduzione del danno, o politiche di prevenzione situazionale, o politiche di prevenzione sociale sono state ben spese, perché “effettivamente” sono serviti a produrre qualche cosa di “utile” e di “apprezzato” dalla collettività e non solo a dare lavoro a qualche operatore sociale in più o fare aumentare i profitti di una impresa multinazionale di strumenti elettronici di sorveglianza.

### *La sicurezza come “governo del bene pubblico”*

Il governo del bene pubblico della sicurezza (e quindi anche quello locale) è fondamentalmente vincolato con le politiche di welfare. Infatti, l’idea di come governare il disordine delle città “è una topica che rinvia alla fede del primato della politica sul mercato”<sup>2</sup>. Detto diversamente per semplificazione: le politiche neoliberiste non sono interessate alle politiche di sicurezza. Esse infatti confidano nell’ordine del mercato stesso, cioè nella qualificazione della sicurezza come bene essenzialmente privato e pertanto non hanno un’idea di ordine da contrapporre al disordine. Esse, affatto paradossalmente, accettano “questo” disordine come inevitabile.

Il tema del governo pubblico della sicurezza (per eccellenza problema politico) rischia, nella attuale contingenza politica, di sfuggire alle capacità della politica. A tutt’oggi il governo del bene pubblico della sicurezza è per la politica una “scommessa”. La prorompente emersione del tema securitario soffre di peculiarità. Se da un lato, anche l’Italia di questi ultimi quindici anni incontra alcune emergenze che sono proprie di tutto il mondo occidentale (crisi del sistema della giustizia penale, diffondersi di sentimenti di deprivazione relativa, nuove povertà, crisi identitaria nei confronti degli immigrati, micro-criminalità predatoria diffusa, etc.), dall’altro lato anche il nostro Paese impatta con questi problemi in maniera superficiale, privo di ogni memoria di politiche di controllo sociale, semplicemente perché esse non sono mai state prodotte. Esse non hanno mai fatto parte delle politiche dello stato sociale: in Italia il controllo sociale è sempre stato affidato al solo sistema penale. E qui si pone la questione nodale: il governo della sicurezza (anche e

<sup>2</sup> Pavarini M., Bologna 2005, “Il Governo del bene pubblico della sicurezza: analisi di fattibilità”, Rapporto di sintesi, p. 38.

soprattutto nella sua dimensione locale) si pone nell'Italia di questi ultimi quindici anni al di fuori di culture e prassi di controllo sociale, da "maturo" stato sociale.

La questione securitaria è un problema politico solo per una cultura politica capace di pensare e costruire un ordine sociale diverso dal presente disordine. Le forze politiche progressiste di fronte alla crisi del vecchio stato sociale e agli effetti da questa crisi determinati, si sono mostrate per ora incapaci di elaborare una nuova idea di ordine sociale per dare soluzione ai problemi di sicurezza a livello locale.

Oggi, assistiamo a cambiamenti nella struttura sociale e politica della società che passano attraverso concetti come "comunità", "prevenzione" o "partenariato" capaci di generare nuove forme di relazioni tra sfera pubblica e sfera privata questionando notevolmente il monopolio degli Stati centrali nella gestione di questi fenomeni.

*"Le politiche di sicurezza in Italia, come del resto in altri paesi europei, mostrano chiaramente segni di ambivalenza che caratterizzano questo nuovo approccio ai problemi di criminalità e del suo controllo, emblema del passaggio dallo Stato del Welfare a quello del neoliberismo"*<sup>3</sup>.

Si può concludere che alcune città capofila non hanno ancora espresso una politica di governo locale del bene pubblico della sicurezza. Hanno certamente conosciuto in questa ultima decade azioni di governo della sicurezza (alcune apprezzabili, altre meno), ma non messo in campo una politica di governo, credo che, da questo, bisogna necessariamente ripartire. Affinché si possa parlare di governo della sicurezza a livello locale è opportuno evidenziare pochissime cose "in negativo", cioè alcune cose che una forza politica con dovrebbe mai fare in tema di sicurezza:

- il tema della sicurezza ci accompagnerà per molto tempo ancora, conviene farsene carico nei problemi connessi ai processi di trasformazione in atto;
- ma non illudiamoci neppure che il recupero della politica possa essere repentino sul tema, nel senso che essa sia in grado di ritradurre e pertanto decostruire il tema della sicurezza nell'azione di governo verso un nuovo ordine;
- uno degli errori che non si dovrebbero mai fare è quello di assumere il tema della sicurezza come un problema che si può risolvere. Non tutti i problemi possono essere risolti. Per la buona ragione che o non sono problemi o sono problemi mal posti. E quello della sicurezza è tanto un *non problema* quanto un problema mal posto. Affrontare la popolazione promettendo di dare sicurezza, vuol dire garantirsi il sicuro insuccesso nel turno elettorale successivo. La sicurezza è un tema (o il tema) di governo complessivo della città. Si può e si deve governare la sicurezza senza dover promettere di sconfiggere l'insicurezza. Farsi carico non vuol dire risolvere.

I problemi non si collocano solo a livello politico, vale a dire per l'incapacità della politica di assumere il tema del governo del bene pubblico della sicurezza, ma si pongono, e severamente, anche a livello di azione amministrativa. E tra i due piani si determina un'ulteriore sinergia negativa.

In estrema sintesi: il governo amministrativo a livello locale (forse non diversamente di quello nazionale) è (nella migliore delle ipotesi) capace di operare se e in quanto possa agire funzionalmente rispetto ad una sfera predeterminata di competenze e con riferimento a servizi tecnico-professionali già attivi e affidabili.

L'*input* politico deve arrivare al sistema amministrativo, il che significa, quantomeno, che l'*input* faccia riferimento ad un'azione attivabile da un ufficio competente attraverso un servizio già operante.

<sup>3</sup> Selmini R., Bologna 2003, "Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive", in Barbagli M. (a cura di), "Rapporto sulla criminalità in Italia", Il Mulino, pp. 647-648.

La divisione delle competenze e delle risorse (economiche, professionali e tecniche) a livello assessorile risponde con sufficiente coerenza ai bisogni di governo amministrativo a livello locale.

Il problema si pone, determinando sofferenza, quando l'*input* politico risulta illeggibile o equivoco dal sistema amministrativo stesso. Purtroppo l'emergenza securitaria determina ancora (e non si può dire per quanto ancora) la produzione di *input* politici non immediatamente congruenti al sistema di attivazione amministrativa. L'ipotesi più ricorrente si presenta nei confronti di domande di azione amministrativa complesse che comportano una radicale trasversalità rispetto all'assetto delle competenze assessorili esistenti. Semplificando, si può sottolineare come il governo del bene pubblico della sicurezza a livello locale necessita di progettualità "originali" che si costruiscono in modo disarmonico rispetto all'assetto amministrativo delle competenze.

Le soluzioni, valutate assolutamente insoddisfacenti a livello amministrativo, che si sono determinate, in questa ultima decade, in Italia sono prevalentemente tre:

- 1) in alcuni casi, si è creato un assessorato *ad hoc*, assessorato alla sicurezza o alla vivibilità urbana che dir si voglia. In effetti non si è poi inteso di quali competenze specificatamente dotarlo: sovente si è provveduto a rosicchiare porzioni di competenza più o meno ampie da assessorati "visti" come più contigui: quelle dei servizi sociali, ad esempio, ma non solo;
- 2) in altri casi, poi, in una logica sicuramente più estremistica di azione amministrativa reattiva ben più che proattiva, la competenza si è costruita prevalentemente sulla polizia urbana. Una sorte di "assessorato della/alla polizia locale", con poche altre competenze di "contorno";
- 3) ed infine: non si è creato un assessorato specifico, ma si è conferito una delega "aggiuntiva" alla sicurezza a qualche assessorato "storico".

## 6.2 La debolezza delle politiche integrate di sicurezza urbana: verso nuove politiche pubbliche di settore

### *La mediazione come strumento della politica della sicurezza*

I recuperi ambientali, il coordinamento e l'integrazione di forze di polizia locali e nazionali, le politiche urbanistiche, la comunicazione pubblica e le campagne di sensibilizzazione, l'apertura di sportelli di servizio mirati, rientrano a pieno titolo, con le loro specificità e la loro autonomia, nell'ambito di ciò che abbiamo tentato di definire come "sicurezza urbana".

Lo stesso si può dire anche per altre attività di rilievo nazionale che però trovano il giusto complemento nelle politiche locali: controllo della prostituzione, politiche di immigrazione, lotta ai traffici illegali. La mediazione dunque sembrerebbe come una delle tante opzioni che si hanno a disposizione in tale multiforme contesto. In realtà ci sembra di poter dire che la mediazione è una attività che può anche "accompagnare" gran parte delle pratiche di sicurezza urbana, una risorsa della *governance* locale di sicurezza nel suo complesso. Infatti essa determina la presa in carico di tutte le istanze, individuali e collettive, di un territorio, assumendo la comunità nella sua complessità, sotto diversi punti di vista e con diversi approcci disciplinari.

Analizzando il caso delle politiche urbanistiche ormai è un dato consolidato che queste hanno una grande rilevanza sulla sicurezza dei quartieri. L'idea che il degrado degli insediamenti urbani sia un fattore rilevante di produzione di ulteriore degrado e di insicurezza, che i criteri di insediamento con i quali si è proceduto nelle politiche di edilizia popolare abbiano esaltato le potenzialità criminogene di interi territori, trova conferma nelle realtà di numerose periferie delle città italiane. L'interrogativo sul come recuperare queste realtà e sul come progettare i nuovi spazi di urbanizzazione, attraversa ormai da tempo sia gli ambiti tecnico-professionali che quelli politico-amministrativi.

L'adozione di standard minimi di sicurezza che eliminino i rischi derivanti da un arredo urbano non adeguato, da una illuminazione insufficiente, dal traffico eccessivo, dalla presenza di aree prive di attività commerciali, di luoghi di svago e sedi istituzionali, si sono rivelate come un primo passo necessario, utile alla ridefinizione degli spazi dell'abitare, in direzione di una ricerca di livelli di "qualità" dell'insediamento.

A questo è seguita naturalmente la considerazione del dato antropologico, delle modalità con le quali lo spazio urbano si offre agli abitanti, in che modo essi possano viverlo. I cittadini reagiscono istintivamente all'ambiente; ancor prima di maturare il giudizio, essi sono influenzati dalla qualità architettonica e ambientale delle zone che abitano. Questo disagio naturale che si ha nell'abitare luoghi spesso non scelti e sempre non progettati è spesso sottovalutato.

Luoghi che, in tali contesti, diventano espressione della insoddisfazione di chi è privato del piacere dell'abitare, dell'appartenenza in positivo al luogo, di spazi reali e simbolici di vita sociale; una insoddisfazione che si trasforma in rabbia e si concretizza in atti di vandalismo sulle persone e sulle cose, in sporcizia abbandonata, in disordine sulle strade. L'elemento estetico è dunque un primo passo volto alla ricostruzione di orizzonti di senso nelle città. Nelle città postmoderne assistiamo, infatti, alla perdita di senso dei confini tradizionali, reali e culturali, che, nel bene o nel male, ne definivano storicamente la fisionomia. I cambiamenti nell'economia locale, le nuove modalità di insediamento, l'abbandono dei centri storici, le nuove aree di immigrazione, sono fenomeni che hanno causato la rimessa in discussione delle caratteristiche e delle peculiarità dei territori.

Bisogna perciò ridare significato alla relazione tra cittadini e ambiente urbano, ritrovare e rigenerare relazioni affettive con i luoghi; questo non può prescindere

dalla necessità di costruire, o ricostruire, gli spazi pubblici con i cittadini: *“Per intraprendere dunque una adeguata pianificazione territoriale e urbana ed un programma sociale è necessario comprendere che le modalità con le quali il cittadino fruirla dello spazio a sua disposizione, saranno socialmente sostenibili solo se la programmazione urbanistica del territorio avverrà attraverso processi di partecipazione, di condivisione e corresponsabilizzazione.*

*Il governo della questione sociale e della questione sicurezza, così gestito, determina una diffusa coscienza collettiva: per progettare è necessario partire dal cittadino. Gli interventi di mediazione sociale, quali strumenti di monitoraggio e di regolazione dei conflitti locali, diventano allora indispensabili per individuare e gestire le problematiche territoriali, poiché accompagnano la fase della progettazione partecipata e della gestione condivisa”*<sup>4</sup>.

Fondamentale è, dunque, l’apporto della mediazione ai fini di una progettazione partecipata, perché riconferisce valore e protagonismo al fruitore dello spazio urbano, non solo del residente ma anche di chi il territorio lo agisce: per lavoro, per studio, per attività culturali e sportive; ma, soprattutto, perché solo attraverso la mediazione è possibile realizzare una progettazione partecipata di tipo “negoziale”, quella che, alla luce dell’esperienza, permette di ottenere i risultati più significativi. In verità il limite è quello di essere modalità di negazione del conflitto. Nel progettare uno spazio urbano, assumendosi l’onere della partecipazione, è necessario tenere conto dei conflitti che attraversano le comunità, e dei conflitti tra comunità e pubblica amministrazione. Di qui muove la necessità di una “negoziante” per una nuova progettazione e gestione di questi spazi.

Dunque se nello specifico dell’urbanistica partecipata la mediazione diventa lo strumento pratico con il quale si inizia e si realizza la riqualificazione del territorio, possiamo dire che lo stesso può valere per altri progetti *integrati* di sicurezza urbana, che pure hanno obiettivi diversi: educazione alla legalità, politiche giovanili, gestione degli spazi collettivi. Ciò ci aiuta a comprendere che la sicurezza urbana diviene un parametro di riferimento quando ad esempio si avvale della mediazione proprio perché il principio stesso della sicurezza si rivela, come abbiamo visto, quello di essere una vera “entità politica”, un principio in grado di informare gran parte delle azioni di politica nazionale e, soprattutto, locale. La sicurezza urbana, pertanto, si rivela non essere un insieme di azioni, di pratiche, di progetti, di idee; è essa stessa politica, principio di governo, strumento di partecipazione, diritto che non *integra* politiche ma diviene a tutti gli effetti una politica pubblica di riferimento.

Nel corso di questa trattazione è stato ritenuto più corretto parlare di “politiche” della sicurezza, infatti abbiamo visto che la sicurezza è un bene sociale e, in quanto tale, alla sua realizzazione non possono che concorrere più azioni secondo un approccio multiforme e multidisciplinare. Se le politiche della sicurezza si fondano sulla realizzazione del “bene” sicurezza esse non possono che essere aperte, contaminate dalla sinergia con altri aspetti del governo della città. In generale potremmo dire che all’insieme complesso del governo della città non è più possibile guardare come a uno schema rigido, dove materie e argomenti non dialoghino tra loro, è necessario invece che le categorie valutative e gli ambiti, siano flessibili, il più possibile coerenti con la visione *complessiva* che il moderno governo della città richiede. In questa doverosa cornice di sinergia e di scambio, le politiche della sicurezza svolgono un ruolo chiave: se la sicurezza è un diritto e un bene necessario al corretto e sereno svolgimento della vita civile esso diviene paradigmatico di ogni azione di governo della città. Politiche sociali, urbanistiche, culturali, educative, comunicazione pubblica, hanno bisogno di definire al loro interno *gli standard di*

<sup>4</sup> Albanese Ruffo V., Bartolucci M., in “Carta della qualità sociale” Comune di Roma, Assessorato alla programmazione e pianificazione del territorio, Roma, 2003, p. 6. Questo documento è parte integrante del nuovo piano regolatore della città di Roma.



*sicurezza* ed assumere la costruzione della sicurezza come parte integrante della loro azione. Il governo della sicurezza in città deve perciò assumere la trasversalità come principio senza il quale si rischia il ghetto specialistico e di conseguenza l'inefficacia delle azioni.

Assumere il principio della sicurezza urbana come principio trasversale al governo della città, rappresenta il primo passo utile per passare da una logica assistenziale a una di partecipazione, nella quale il bene sicurezza viene assunto come responsabilità sociale da parte delle istituzioni, delle imprese, delle associazioni, dei singoli cittadini. Costruire la sicurezza significa lavorare per la qualità della vita in città attraverso la condivisione, la responsabilizzazione, la partecipazione dei cittadini.

### ***Decostruire il tema dell'integrazione della sicurezza nell'azione di governo della città***

Assumiamo la definizione di politiche integrate proposta da C. Donolo: *"sono politiche che mirano a produrre, in parte per via attiva e in parte per impatti indiretti, effetti d'integrazione sulle materie trattate"*<sup>5</sup>. Un approccio integrato dovrebbe essere sia possibile che desiderabile, visto che nello sviluppo contemporaneo (come dalla *risk society* alla *globalizzazione*) richiede integrazione. Questo per almeno due condizioni: l'integrazione come valore aggiunto ad impatti settoriali e parziali di politiche in atto; e nei casi in cui (forse sempre più frequenti), se non c'è integrazione nelle politiche, non è possibile evitare danni, rischi e costi sociali (Donolo, 2003).

L'Unione Europea propone tassativamente l'integrazione delle politiche ritenendo, infatti, che solo politiche integrate siano in grado di raggiungere obiettivi complessi, tra cui quello della sicurezza urbana. La realtà però è ben lontana dal soddisfare questo criterio. Il risultato è che ci troviamo di fronte a politiche di sicurezza ben frammentate tra materie, competenze, livelli, attori pubblici e privati.

La frammentazione di queste politiche si riflette nel discorso pubblico, gli specialismi fanno crescere la frammentazione. Il discorso ricade proprio sulle valutazioni che, come abbiamo visto, tendono verso una elaborazione complessa per macro settori. In effetti le valutazioni diventano più settoriali e specifiche, a problemi che riguardano ampie sfere della vita: socializzazione, salute, vivibilità, sicurezza.

I modelli di azione pubblica, gli standard di efficienza, efficacia e di qualità, vincolati alla coesione e alla competitività, rappresentano a livello territoriale, la vera sfida dell'integrazione alle politiche di sicurezza per il territorio dove il conflitto tra coesione e competizione è più visibile. Questi evidentemente esigono a loro volta che si adottino, formulino ed implementino coerentemente politiche integrate, il che vuol dire anche politiche che al proprio interno siano in grado di integrare – certo a geometria variabile nei tempi e negli spazi – i criteri costituzionali ricordati.

La domanda di integrazione delle politiche di sicurezza rappresenta un'esigenza inerente la natura dei problemi di *governance*, non solo territoriale; rappresenta inoltre, un'acquisizione, per quanto ancora incompleta, di discipline diverse, di attori istituzionali, di espressioni della società civile. Rappresenta, in definitiva una spinta molto importante, che però deve confrontarsi con barriere pericolose:

- la mancata riforma della Pubblica amministrazione (decentramento delle competenze);
- la frammentazione delle competenze che ha portato ad un'ulteriore presenza di livelli di gerarchia.

A livello delle politiche di sicurezza esiste il problema della cooperazione interistituzionale e tra attori; a livello progettuale esiste il concorso di saperi diversi,

<sup>5</sup> Donolo C., Milano 2003, *"Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale"*, in Battistelli L. (a cura di), *"La P:A: tra innovazione e retorica"*, Franco Angeli.

che molto spesso sono distanti e non sono abituati a sviluppare idee e strumenti migliori (ad esempio il sapere criminologico con quello urbanistico).

I compiti dell'integrazione nelle politiche di sicurezza mutano tendenzialmente sia la funzione pubblica, che la natura stessa delle politiche. Non è possibile governare il (dis)ordine urbano solo attraverso la repressione dei comportamenti, ma anche attraverso la riqualificazione delle capacità sia dei vigili urbani che delle altre forze di polizia ed in concorso con altre politiche urbane.

Dovrebbe essere più chiaro che cosa stiamo cercando di affermare: una nozione di politica pubblica di sicurezza decisamente orientata all'interazione tra molti attori ed istituzioni, capace di muoversi contemporaneamente tra più materie e tra più livelli, in presenza di uno scarto sistematico tra procedure formali, confini, competenze forma, deve produrre i desiderati effetti quando i processi integrativi diventano pratica, facilitati da processi selettivi e con il consolidamento di diverse culture organizzative.

### *Alcune conclusioni sulla città, l'esclusione e le politiche pubbliche di settore*

Lo studio in oggetto è stato principalmente rivolto all'analisi della domanda di sicurezza nella città e alle risposte date dai governi locali. Una tipologia emersa più comunemente nelle città europee (ma anche in quelle americane) è quella della prevenzione. Le politiche di prevenzione hanno scommesso sull'azione positiva verso i gruppi vulnerabili ed a rischio attraverso processi di inclusione e di reinserimento. Queste politiche, per una corretta applicazione, come abbiamo visto, hanno bisogno di riforme strutturali importanti (uno degli aspetti negativi emersi) di polizia e di giustizia. Sono politiche locali che attribuiscono alla partecipazione sociale un ruolo rilevante.

L'altro tipo di risposta è rappresentata dalla formula, già ampiamente trattata, *Zero Tolerance*. La sua voga non si deve tanto ai risultati raggiunti ma alla "spettacolare semplicità" nella sua applicazione e ai benefici immediati raggiunti frutto anche della facile visibilità<sup>6</sup>. Per *Zero Tolerance* si intende azioni prevalentemente di natura repressiva verso territori e gruppi sociali considerati "a rischio"; queste forme di "fare" prevenzione nel tempo sono risultate pericolose: hanno stimolato l'aggressività di coloro che si sentono protetti rispetto a coloro che si sentono sospettati, provocando reazioni violente.

Le politiche integrate di sicurezza conviene distinguerle in quelle che riguardano la paura, l'insicurezza soggettiva e la sensazione di insicurezza rispetto a quelle che riguardano l'esistenza oggettiva di fuochi di violenza, di coercizione, di delinquenza verso persone, beni e nello spazio pubblico e nella quotidianità urbana.

Nel primo caso, infatti si ha bisogno di politiche sociali o culturali di appoggio all'insieme della popolazione, intervenendo sullo spazio pubblico attraverso il mantenimento ed il miglioramento; fomentando la partecipazione e la cooperazione attraverso programmi settoriali diretti ai gruppi più vulnerabili e a quelli percepiti come pericolosi.

Nel secondo l'azione pubblica si deve caratterizzare per la prossimità, l'immediatezza e la cooperazione, modulandole specificatamente in funzione del comportamento generatore di insicurezza e in funzione dei profili delle persone implicate.

Il diritto alla sicurezza è un diritto fondamentale per tutti, le politiche devono essere capaci di promuovere l'integrazione e la coesione attraverso un ambiente urbano "protetto".

<sup>6</sup> Sia per i gruppi sociali deboli (esclusione) che per gli spazi e servizi pubblici (controllo e degrado) che definiamo di deriva securitaria.

Il problema delle aree urbane è proprio rappresentato dalla crescita di territori dell'esclusione e di gruppi sociali emarginati che fa diventare la città un enorme contenitore di problematiche sociali dove le politiche di sicurezza solo parzialmente sono in grado di rispondere.

Anche se l'urbanistica e la pianificazione risultano incapaci di risolvere questi problemi possono comunque contribuire a non aggravarli. Per tanto, bisogna sempre prevedere, in qualsiasi piano attuativo o in qualunque progetto urbano, il contributo alla coesione sociale e all'integrazione di settori sociali esclusi.

L'uso differenziato degli spazi pubblici è un dato rilevante che bisogna considerare sia nel disegno che nell'integrazione socioculturale e non solo in termini di percezione securitaria. In sintesi, possiamo considerare che, esistono altri meccanismi includenti-escludenti che vanno oltre la disciplina urbanistica ma che devono essere assunti nelle politiche urbane, questo per definire le dinamiche urbane attuali, concludendo che:

- la città non è generatrice dei suoi gravi problemi sociali (esclusione o violenza). Il problema è la non città, cioè l'indebolimento delle centralità, l'insufficiente comunicazione e visibilità delle diverse zone urbane, la segregazione sociale, la specializzazione funzionale contraria alla coesione sociale e il degrado degli spazi pubblici e di uso pubblico;
- la risposta può essere nelle politiche pubbliche attuate attraverso grandi progetti urbani complessi, multifunzionali, vincolati ad attuazioni settoriali e parallele.

Sembra dunque scomparire la credenza in un modello unico di sicurezza da applicare prescindendo dal contesto e si delineano politiche di *governance* della sicurezza che tengono conto di una pluralità di condizioni storiche, politiche, sociali e culturali, tutte da coordinare per raggiungere una sicurezza fattibile e multidisciplinare. Le strategie di sostenibilità introducono ad un tipo di sicurezza che non può essere ottenuta a qualunque prezzo. E questo, in termini pratici, significa ad esempio che la garanzia di sicurezza assicurata dai dispositivi di videosorveglianza andrà coniugata con l'esigenza di tutela della privacy dei cittadini e, ancora, che i costi sociali dei meccanismi di produzione della sicurezza rappresentano una componente essenziale nella valutazione delle politiche di sicurezza. La sicurezza, declinata in termini di sostenibilità, invita in più ad operare monitoraggi attenti sui fenomeni produttivi di insicurezza urbana, al fine di orientare le scelte amministrative e di non sovraccaricare le dinamiche produttive di sicurezza.

I cambiamenti nella strutturazione della cosa pubblica riguardano anche l'ambito della sicurezza in generale e di quella cittadina e urbana in particolare. La comparsa di nuove richieste sociali, di nuovi soggetti informati e capaci di intervenire nell'ambito della sicurezza e la relativa stabilità della capacità di risposta dello Stato hanno portato alla nascita di nuovi metodi di azione ed intervento. La tradizione della sicurezza urbana come ambito di potere discrezionale dello Stato e la tradizionale triade polizia-giustizia-sistema penitenziario hanno cominciato a cedere il passo di fronte ad altri metodi di intervento di nuovi attori nella lotta contro i reati e la costruzione della sicurezza cittadina. In questo senso si possono citare:

- la vertiginosa crescita della sicurezza privata;
- la crescente richiesta di sicurezza dei cittadini e al contempo una loro maggiore iniziativa in merito, che ha portato a una più profonda partecipazione cittadina alle decisioni ed alle azioni relative a questo ambito;
- il cambiamento progressivo da una concezione di sicurezza intesa come servizio pubblico a quella di sicurezza intesa come bene pubblico, che ha comportato il bisogno di coinvolgere attori non tradizionali dello Stato

(agenzie sociali ed economiche), soggetti del settore privato e soggetti sociali per una coproduzione di sicurezza;

- i processi di decentramento, che hanno portato le amministrazioni locali ad assumere sempre più competenze in materia;
- i processi di globalizzazione, che hanno investito anche il crimine ed i reati, sottraendoli in molti casi alle sole giurisdizioni nazionali;
- i rapporti sempre più stretti tra la polizia e la comunità in materia di cooperazione e coproduzione di sicurezza, oltre che di controllo sociale sull'azione della polizia.

Di fronte alle richieste dei cittadini e a questi fenomeni gli Stati hanno cominciato a creare spazi per metodi “non verticali” di sviluppo delle politiche pubbliche di sicurezza. Si è reso necessario affrontare la questione della sicurezza da una prospettiva più orizzontale e attraverso l'integrazione di nuovi meccanismi di negoziazione e interazione tra gli attori tradizionali della sicurezza e i nuovi attori (pubblici, privati, sociali). *“Si potrebbe affermare che, contro il tradizionale schema verticale e discrezionale, si sta facendo strada uno schema trasversale della politica pubblica di sicurezza cittadina. Oggi si potrebbe parlare di sicurezza trasversale”*<sup>7</sup>. Ma questo sviluppo di nuovi strumenti “trasversali” o “orizzontali” di politica pubblica in sicurezza cittadina non è avvenuto senza conflitti e inconvenienti. Perciò è necessario concepire la sicurezza cittadina in una prospettiva di governabilità e di governance. Sembra pertanto rendersi necessaria la creazione di un rapporto tra governabilità e sicurezza urbana.

La governabilità della sicurezza sul piano locale dovrebbe svilupparsi in tre ambiti specifici:

1. sviluppo del “*capitale di governabilità locale*”, ovvero possibilità per le organizzazioni della società civile di accedere a risorse finanziarie e alle conoscenze per rafforzare la loro legittimità e autonomia;
2. sviluppo del “*capitale normativo*” delle comunità, soprattutto attraverso l'insegnamento e il rafforzamento dell'uso degli strumenti di auditing, monitoraggio e consultazione dell'agire pubblico. In questo modo è possibile migliorare il livello di dibattito sulle priorità e le pertinenze dei metodi di intervento in materia di prevenzione;
3. rafforzamento del ruolo delle amministrazioni locali in materia di sicurezza cittadina. Oltre alla possibilità di assumere maggiori responsabilità nella gestione della erogazione di servizi locali ed oltre ad aumentare la capacità finanziaria di tale erogazione, è necessario che l'amministrazione locale riesca a evitare squilibri in materia di sicurezza cittadina e ad assicurare l'equità di accesso di tutti i cittadini alla sicurezza.

<sup>7</sup> Suarez A., “*Gobernabilidad: algunos enfoques, aproximaciones y debates actuales*”, Paper VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portogallo, [www.clad.org.ve/fulltext/0053142.pdf](http://www.clad.org.ve/fulltext/0053142.pdf), p. 70.

### **6.3 Il ruolo dello spazio pubblico nella costruzione sociale della sicurezza**

Bisogna mettere in evidenza che uno degli elementi che maggiormente danneggiano la vita sociale delle città è rappresentato proprio dalla percezione dell'insicurezza/sicurezza, questa viene costruita su basi realistiche e su esperienze ma anche (forse) attraverso sentimenti e rappresentazioni di quello che viene considerato pericoloso, nel caso della paura urbana, sui territori dove si vive.

Il pensiero scientifico ci indica che la sensazione di sicurezza/insicurezza rappresenta non solo l'esistenza o meno di fenomeni delittuosi ma anche una percezione e per questo rappresenta un costrutto sociale. Dalle analisi condotte inoltre, emerge che esiste una relazione tra paura diffusa e paura concreta: la prima si identifica attraverso la relazione che associa i fenomeni di carattere generale ai rischi indeterminati; la seconda sembra vincolata, in modo fondato o meno, direttamente con possibili esperienze personali.

D'altro canto, è l'ambiente urbano dove si stabiliscono in maniera più evidente le contraddizioni e le limitazioni delle esperienze sociali: la città può rappresentare il luogo della solitudine nel centro della moltitudine o uno spazio privilegiato di convivenza e di tolleranza; può rappresentare l'impero del rumore e delle inciviltà o uno spazio piacevole da utilizzare; può rappresentare lo spazio dell'insicurezza e del pericolo di azioni antisociali o lo spazio della rivendicazione e appropriato per la comunità.

Questa identificazione tra città e insicurezza ha attratto l'interesse dei governi locali nelle politiche pubbliche di sicurezza. Lo stile di vita urbano è qualcosa di universale e, di conseguenza, pianificare i problemi urbani è farlo sia per le grandi conurbazioni (Barcellona, non solo come città ma come parte di una città reale molto più ampia) che per le città medie (Bologna) e piccole.

La percezione dell'insicurezza/sicurezza è uno degli elementi chiave nelle decisioni dei cittadini, sia rispetto alle proprie attività che rispetto all'intensità delle relazioni sociali che stabiliscono. Non bisogna inoltre dimenticare che la percezione influisce anche nella mancanza di solidarietà, di intolleranza e nella mancanza di risposte ai conflitti. Bisogna altresì ricordare anche che le risposte hanno come obiettivo principale i settori sociali più deboli e vulnerabili: giovani, minoranze etniche, immigranti, anziani, etc.

Per sviluppare una gestione positiva di questi conflitti (in definitiva, governare), si deve considerare che la sola riorganizzazione dei servizi di polizia, giuridici, sociali, etc. non è sufficiente perché la genesi dei conflitti (e la delinquenza lo è) è costituita da immagini, da percezioni e da sensazioni.

I governi locali devono essere sensibili a questo, disegnando buone politiche e strumenti di settore capaci di recuperare la distorsione sociale prodotta da questi fenomeni. Ed è proprio nel recupero di queste relazioni sociali dove emergono due aspetti rilevanti: da un lato, lo spazio dove si producono e dove si devono attivare le risorse necessarie per il suo recupero: il territorio conosciuto e riconosciuto dai cittadini; dall'altro la necessità di approssimare la risoluzione di questi conflitti ai cittadini e alla comunità.

Per quanto detto è logico concludere che i governi locali (ed i suoi responsabili), sono i meglio situati per far fronte alla gestione delle politiche pubbliche per la sicurezza, la loro speciale ubicazione (tra domanda dei cittadini e capacità di organizzazione dei servizi) rappresenta una garanzia, in questo senso la prossimità rappresenta l'elemento centrale per modulare questa risposta.

Avvicinarsi secondo queste modalità alle politiche di sicurezza per le città esige dalle amministrazioni pubbliche un approccio preventivo globale, che deve ripartire proprio dalla considerazione della rimodulazione delle politiche settoriali di cultura,

sociali, educative, economiche ed ambientali; ed anche integrare le diverse forme di intervento dissuasivo dei servizi di polizia.

In questo senso, bisogna considerare la prevenzione nel senso più ampio e generale del termine, che integri i diversi interventi diretti ad evitare atteggiamenti devianti e a ridurre le sensazioni di insicurezza.

La finalità di questa forma di intervento che guarda principalmente la ristrutturazione delle politiche pubbliche settoriali è affermare proprio i contenuti di una strategia innovatrice di fronte ai fenomeni delinquenziali e all'insicurezza viste le deficienze e gli scarsi risultati prodotti dai modelli più utilizzati in Europa: quello che punta alla repressione, quello che punta principalmente all'assistenza ai settori più esclusi e quello misto delle due funzioni, della "nuova criminologia amministrativa".

### *Lo spazio pubblico, ambito di lavoro privilegiato e di relazione tra pianificazione urbana, l'urbanistica e la sicurezza*

Anche se è difficile affermare che l'urbanistica non esercita alcun effetto diretto sulla delinquenza o nella comparsa di conflitti negli spazi pubblici è altresì evidente che interviene moltiplicando o riducendo la possibilità che possano o meno esistere alcune forme di illecito e di appropriazione. Questo avviene, ad esempio, attraverso questioni "situazionali" come ad esempio un buon o cattivo sistema di illuminazione pubblica, una buona o pessima conservazione dei materiali che evitano atti di vandalismo o, ancora, attraverso o meno la partecipazione degli abitanti presenti (non solo residenti) nei quartieri di edilizia pubblica.

Gli effetti delle attuazioni urbanistiche sulle questioni riguardanti la prevenzione e la sicurezza si producono su tre livelli e dimensioni fondamentali:

- il primo si riferisce alle caratteristiche e condizioni che, generalmente, nelle città presentano i fenomeni di segregazione e marginalizzazione sociale, economica e spaziale;
- il secondo è posto in relazione ai fattori di diversa indole che condizionano, genericamente, il fenomeno dell'appropriazione sociale dello spazio pubblico e, in modo particolare, le forme negative del proprio funzionamento e sfruttamento come, ad esempio, l'insicurezza fisica e soggettiva e la presenza di atti vandalici sul territorio;
- il terzo ci rimanda ai problemi di convivenza e corresponsabilità nella gestione degli spazi pubblici in generale e negli spazi comuni dei quartieri di edilizia economica e popolare in particolare.

In riferimento a quanto riportato, proponiamo alcuni campi di riflessione, che di seguito elenchiamo.

#### *Sui problemi di stratificazione sociale e spaziale nella città.*

1. Anche se viene generalmente ammesso che la trasformazione continua della città comporta processi di zonizzazione sociale dello spazio urbano è anche vero che, non sempre, la stratificazione sociale risultante permette una lettura lineare e meccanica immediata per circoscrivere correttamente i livelli e le forme di insicurezza. Le condizioni storiche, culturali e fisiche dei quartieri e dei luoghi introducono nuovi parametri che modificano la mappatura della distribuzione sociale e di rendita economica nella città e, di conseguenza, anche quella virtuale dei conflitti d'uso dello spazio pubblico. Questo riafferma l'importanza della conoscenza puntuale delle diverse aree e zone della città mediante l'analisi dei dati, il censimento reale della popolazione presente e le diverse indagini sulla vittimizzazione e sui servizi presenti in continuo aggiornamento.

2. Il miglioramento delle condizioni di sicurezza nella città implica principalmente delle azioni sulla marginalità sociale ed economica e, di conseguenza, la sua traduzione in urbanistica. Rispetto alle attuazioni urbanistiche è molto importante avere una buona gestione della pianificazione (che definiamo *gestione efficace*), nel senso che nelle operazioni di miglioramento e di rinnovamento (di infrastrutture, di servizi ed di edilizia pubblica) il parametro sicurezza deve essere espresso in termini espliciti attraverso strategie di concatenazione.
3. Un secondo fattore rilevante nelle attuazioni urbanistiche (per il peso che ha sulla marginalità spaziale di una determinata area urbana), è determinato dalla presenza di barriere fisiche che rendono difficile le comunicazioni e l'accesso; ma anche dalla mancanza di attuazione di elementi di attrazione e di servizi generali (a carattere urbano) capaci di attrarre popolazioni esterne in zone marginali favorendo le interrelazioni di popolazioni di altre parti della città.

*Sui problemi di appropriazione sociale e di vandalismo negli spazi pubblici.*

1. La rivendicazione storica di zone verdi, spazi pubblici e servizi che ha caratterizzato gli interventi urbanistici degli 1980-1990 contrasta con le difficoltà che questi spazi oggi vivono nel processo di appropriazione sociale. Si tratta di una contraddizione non generalizzabile e con forme molto diverse (che bisogna valutare empiricamente). Analizzando in particolare la genesi e il processo di creazione di alcuni di questi spazi, la partecipazione e le aspettative sociali, le forme ed i cambiamenti negli usi, si evince l'importanza della conoscenza che deve avvenire attraverso sopralluoghi, analisi, indagini, numero, tipologia e tempo degli usi.
2. I fattori rilevanti che possono favorire una multiforme appropriazione dello spazio pubblico sono contrassegnati da un corretto inserimento nella trama urbana, da una costante conservazione (e manutenzione) e dal continuo miglioramento. Il buon inserimento di nuovi spazi urbani deve essere valutato e contestualizzato alla realtà urbana. Non bisogna dimenticare che una parte significativa di questi nuovi spazi urbani nasce in origine in luoghi marginali, aree industriali dismesse, aree in disuso, etc.; e, per tanto in una posizione sfavorevole per fomentare relazioni e per la stessa maglia urbana della città. In conseguenza, il disegno adeguato di questi spazi ha, con frequenza, la possibilità di incidere urbanisticamente nel suo intorno più immediato, facilitando la sua integrazione, l'uso e il controllo sociale come elementi preventivi per non provocare il disuso e l'appropriazione dominante solo di una parte di alcuni gruppi sociali che ne fanno uso esclusivo.
3. La buona manutenzione e il miglioramento degli spazi pubblici si sono dimostrati efficaci per affrontare dinamiche di degrado progressivo. In questo modo, la maggiore conoscenza che oggi disponiamo sia per i materiali che per le tecniche costruttive, così come la velocità di esecuzione per gli interventi di riqualificazione, di rinnovamento e di pulitura, dovrebbero essere assunti come gestione preventiva per gli spazi pubblici.

*Sui problemi di convivenza e corresponsabilità nei quartieri di edilizia pubblica.*

1. I quartieri residenziali di edilizia pubblica presentano caratteristiche particolari che fanno emergere aspetti di maggiore conflittualità per la convivenza e la corresponsabilità nella gestione, nella conservazione e nella manutenzione degli spazi comuni. Spesso emerge il problema dello spopolamento e/o l'abbandono sia degli edifici che degli spazi pubblici presenti.

2. Gli studi sociologici e l'analisi dei casi, supportati da indagini specifiche risultano indispensabili per approfondire e conoscere meglio queste problematiche. In esse incidono sicuramente fattori molto diversi, ad esempio il ruolo "protettore" delle Amministrazioni, le situazioni di sradicamento degli utenti e altri fattori che progressivamente si aggravano come la mancanza diffusa di cultura degli spazi comuni.
3. Di fronte alla tendenza degli abitanti di migliorare e salvaguardare esclusivamente la propria abitazione trascurando gli elementi e gli spazi comuni, bisogna dare valore a questi quando vengono progettati e realizzati attraverso l'uso di materiali di qualità superiore e con una concezione meno ambiziosa sia nelle forme che nelle dimensioni. In particolare, ponendo maggiore attenzione agli aspetti relazionali della comunità in grado di identificarsi e di appropriarsi *simbolicamente* di questi spazi.

### Sugli spazi pubblici.

1. E' evidente che gli spazi aperti destinati alle funzioni ludiche sono diventati un tema importante per la città. Quando le strade e i viali si presentano come luoghi rumorosi e di transito, le piazze ed i parchi urbani (definizione di massima per indicare l'insieme degli spazi verdi attrezzati delle città) diventano non solo i luoghi di contatto con la natura, ma anche, nella geografia urbana, lo spazio adeguato alla comunicazione, alla sicurezza e al riposo. Le piazze ed i parchi rappresentano, in molti casi, i luoghi più utilizzati per praticare attività sportive, i luoghi per l'ozio, per il divertimento per i più piccoli.
2. Le piazze, i parchi ed i giardini pubblici delle città, oltre ad essere ad accesso libero e gratuito, dovrebbero rappresentare i luoghi di miglioramento della qualità della vita, promuovendo attività ludiche e di associazionismo, cercando di favorire qualsiasi iniziativa sociale e di relazione solidale. Quando si raggiungono queste finalità i cittadini sentono queste parti della città più proprie.
3. Anche quando le piazze, i parchi urbani e le altre forme di "verde urbano", sono economicamente costosi il loro profitto diventa elevato, in particolare se ci si riferisce ai benefici sociali, diminuzione di stress, rilassamento, luogo di incontro, spazi di inserimento sociale, tutto quello che serve a "fare città". Sembra opportuno, allora, che il disegno di queste zone della città non solo risponda a principi di carattere tecnico, ma anche a criteri sociali e, in particolare, alla domanda dei cittadini. Risulta, altresì, essenziale sapere che percezione i cittadini hanno della piazza o del parco. Riguardo all'uso attuale di queste aree è opportuno anche interrogarsi sulla forma; sembrerebbe che alcune proposte architettoniche ed alcuni disegni di arredo urbano, con una definita "logica" funzionale ed estetica, non sempre risultano adeguati alle necessità reali della cittadinanza.
4. Il disegno e la gestione delle piazze e dei parchi pubblici, dovrebbe includere aspetti sia di ordine simbolico che di ordine psicologico, sociale e culturale. Esistono importanti aspetti derivanti dalla relazione tra la persona ed il suo intorno che non può passare inconsiderato nel momento di dare forma e dimensione a questi spazi della città. E' evidente come l'assetto urbanistico, il disegno, l'arredo, l'illuminazione e la morfologia di questi spazi condizionano la sua futura utilizzazione e redditività sociale e civile. Oltretutto, le piazze come spazi pubblici, sopportano la pressione di alcune categorie sociali di *users* della città che in maniera personalizzata ed escludente, non rispettano i diritti della comunità generando, di conseguenza, situazioni di conflitto.



### *Contenere la deriva securitaria nella gestione e nell'uso degli spazi urbani*

L'ideologia "securizzante" pretende di legittimarsi, non solo perché risponde ad una domanda reale, ma anche in risposta all'urbanistica "classica": in larga misura ad esempio, il livello di accettazione delle *gates community* dà ascolto ad una domanda troppo generica di sicurezza delle grandi città. Analogamente per quanto riguarda lo spazio pubblico, il continuo rivolgersi a forme di controllo e di privatizzazione fa sì che la città si converta in un fattore di rottura del tessuto sociale urbano.

Anche se oggi sembra un paradosso, crediamo che alla tendenza della *agorafobia securitaria*, che teme gli spazi pubblici aperti, bisogna contrapporsi con più spazi pubblici e con più luoghi aperti di intercambio. Sicuramente alcuni dei requisiti di seguito elencati, possono contribuire a frenare questa tendenza che di fatto porta ad una *costante deriva securitaria nella gestione e nell'uso di questi spazi*:

- l'intensità negli usi data dalla *mixité* di funzioni (residenziale-commerciale), possibilmente contigui relazionati soprattutto a punti intermodali di trasporto;
- la qualità formale, la monumentalità, l'uso di materiali nobili, il prestigio sociale attribuito all'opera;
- l'organizzazione degli spazi di transizione tra aree commerciali e residenziali formali, tra attrezzature culturali e sociali e zone "di conflitto";
- la partecipazione della comunità, residenti e *users* nella gestione degli spazi e attrezzature e nell'organizzazione per il proprio funzionamento;
- l'offerta specifica diretta a gruppi sociali "in difficoltà", coloro che occupano gli spazi pubblici della città neoliberaista, di tipo educativo o culturale.

Naturalmente principi di natura urbanistica che settorialmente possono contribuire a rendere effettivo il diritto alla sicurezza nelle città, cioè il diritto all'uso degli spazi pubblici che si autoproteggono, senza ricorrere alla perseverante ricerca di *integrazioni* di strumenti e politiche che portano alla problematiche quanto difficili implementazioni. Il miglior modo di garantire sicurezza negli spazi pubblici è la continuità degli usi sociali, ovvero attraverso la partecipazione comunitaria di persone e gruppi sociali diversi.

Bisogna, altresì, anche interrogarsi sulle forme di violenza urbana che nonostante tutto si manifestano nello spazio pubblico, forme apparentemente gratuite (anche se inaccettabili), cui conviene sviluppare politiche adeguate. Facciamo riferimento a violenze di bassa intensità come ad esempio gli schiamazzi notturni, la presenza di rifiuti, i danni contro l'arredo urbano, l'intimidazione degli *users*, etc.

Capire questi fenomeni non impedirà reprimere o prevenire i comportamenti violenti che escludono ai cittadini più o meno integrati nella vita e nella cultura urbana, bisogna fare il necessario per garantire la massima concentrazione di usi collettivi, bisogna fare degli spazi pubblici luoghi di inclusione per gli esclusi (Sennett, 1999).

L'aspetto più rilevante per garantire l'uso di questi spazi da parte di tutta la popolazione è la diversità, diversità di funzioni e di *users*, anche la stessa sicurezza resta in questo modo garantita nonostante il multiuso, infatti se solamente un gruppo si appropria di uno spazio pubblico il resto della popolazione vive con timore nell'uso. La diversità favorisce la multifunzionalità e diventa un elemento con forte potenzialità evolutiva (Borja, 2003).

Lo spazio quotidiano è quello dei giochi, delle relazioni casuali o abituali con gli "altri", dei percorsi quotidiani tra le diverse attività e degli incontri, questo spazio coincide proprio con lo spazio pubblico della città e per questo garantire qualità estetica, spaziale e formale permette un uso da parte di tutti senza alcuna esclusione, senza dimenticare che alcuni gruppi sociali (vedi ad esempio i giovani di sera) hanno bisogno di spazi propri. L'appropriazione di queste aree pubbliche da parte di

determinati collettivi sociali, specialmente se sono quelli di natura etnica, culturale e di genere è parte del diritto alla città.

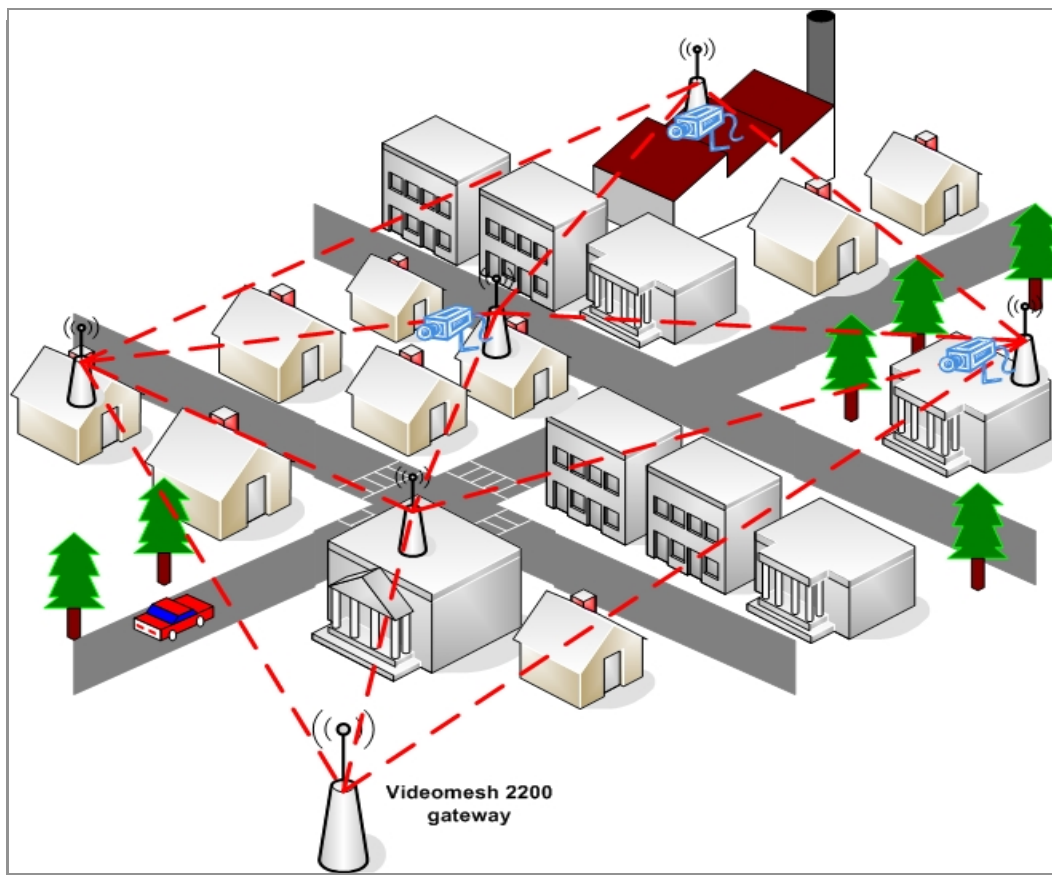
### *Alcune proposte*

In conseguenza a quanto detto e con il convincimento che uno degli obiettivi di un buon governo urbano è quello di offrire spazi pubblici che, tra le diverse funzioni, devono facilitare la convivenza tra i diversi settori della popolazione evitando di creare frontiere urbane e sociali, elenchiamo di seguito alcuni criteri che riteniamo essenziali per una gestione efficiente degli spazi pubblici nelle città, capace di ridurre la presenza di conflitti, puntando sulla corretta attuazione di politiche urbanistiche di settore che, attraverso l'uso di strumenti adeguati, possa raggiungere gli obiettivi programmati. Queste proposte potrebbero andare in questa direzione:

1. La pianificazione ed il disegno degli spazi pubblici, in particolare per piazze e parchi urbani, dovrebbero includere studi di impatto sociale che considerino i contrasti e le necessità della popolazione effettivamente presente sul territorio. Bisogna dare priorità alla realtà sociale e alle necessità della popolazione prima di altri criteri legati allo "spazio", cercando di adattare il più possibile il disegno all'utilità e all'uso che la popolazione intende fare.
2. L'importanza del problema della sicurezza nell'uso degli spazi e nelle strutture pubbliche, consiglia la redazione e l'approvazione preliminare di una specifica normativa capace di regolare sia la costruzione che l'utilizzazione, con particolare riferimento alla molteplicità degli usi e alla sicurezza delle aree destinate a fasce di popolazione specifiche (prevalentemente i meno abbienti, fasce cosiddette "deboli").
3. Conoscendo il *deficit* di dati rispetto al livello di utilizzazione e alla qualità di questi spazi, è importante che i governi locali si compromettono nel seguire e valutare le forme di uso e di presenza di conflitti negli spazi pubblici. Per effetto e con l'idea di ottimizzare l'uso evitando il più possibile i conflitti, si propone la creazione di una commissione informativa, costituita da tecnici ed utenti (*users*), che possono orientare e agevolare la sicurezza e la dinamizzazione sociale di questi spazi.
4. A causa della complessità che comporta la localizzazione dei nuovi spazi pubblici è fondamentale lo scambio di informazioni tra tecnici ed agenti sociali implicati nel processo stesso di localizzazione.
5. Con la finalità di promuovere una adeguata appropriazione sociale dei nuovi spazi pubblici si deve puntare prioritariamente alla costruzione di uno stretto vincolo con la comunità locale nel processo di disegno e di realizzazione. Prima di avviare un nuovo spazio pubblico sarebbe utile già conoscere il suo uso, non lasciando all'improvvisazione la sua occupazione. La dinamizzazione di questi spazi è così importante come la loro realizzazione.
6. La partecipazione nel disegno e nella gestione della prevenzione dei conflitti e dell'insicurezza è un diritto che consiglia di spingere i cittadini verso la totale implicazione nel processo di pianificazione di questi spazi più prossimi alle loro residenze.
7. Allo stesso modo, negli ultimi anni, si sono sviluppate ed implementate diverse forme di partecipazione per tentare di attenuare il fenomeno della sicurezza (prevenzione sociale), fondate prevalentemente sul concetto di *percezione*. Si propone di adottare misure preventive al fine di evitare comportamenti incivili negli spazi pubblici. La continua crescita del razzismo e della xenofobia, così come la poca integrazione delle minoranze etniche, sono aspetti rilevanti di un problema e una *sfida* che negli spazi pubblici

hanno una rilevanza speciale. Il governo locale della sicurezza deve dare risposte soddisfacenti al rispetto.

8. Infine è necessario pianificare e promuovere campagne in favore dell'uso corretto e civico degli spazi pubblici. Anche se le piazze ed i parchi sono pubblici e con funzioni urbane importanti, bisogna creare la conoscenza nella popolazione che, nonostante questi spazi siano a disposizione di tutti, hanno anche degli usi incompatibili. Perché come per gli spazi pubblici, la sicurezza è un bene pubblico, un bene di tutti, un bene della collettività.



*"...si profila lo scenario della informational city: città interamente sorvegliata attraverso flussi di capitali, di informazioni, di tecnologie, di immagini e di simboli che permette alle elites di creare un mondo separato, sia in senso fisico che virtuale"*  
(Castells, 1989)



# Bibliografia

- AA.VV., Torino 2006, *“Consolidamento dei governi locali per la sicurezza urbana: formazione e pratiche”*, G. Canale & C. S.P.A.
- Acierno A., Firenze 2003, *“Dagli spazi della paura all’urbanistica per la sicurezza”*, Alinea Edizioni.
- Agamben G., Torino 2002, *“La comunità che viene”*, Bollati Boringhieri.
- Alabart A., Aragay J.M., Sabatè J., Madrid 1992, *“La seguridad ciudadana y las encuestas de victimización de Barcelona”*, in “Politica y Sociedad n. 10”, Universidad Complutense de Madrid, Servicios de Publicaciones.
- Allasino E., Bobbio L., Neri S., Torino 2000, *“Crisi urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata ai problemi dell’immigrazione”*, in Working paper n. 35/2000, IRES Piemonte.
- AMAPOLA, Torino, 2003, *“Progettare la sicurezza. Metodi e strumenti per le politiche locali”*, Provincia di Torino, EGA Editore.
- Amendola G., 1995, *“Le forme urbane della paura”*, in “Urbanistica”, n. 104.
- Amendola G., 2000, *“La paura diffusa e la domanda di sicurezza nella città contemporanea”*, in “Quaderno 2 - Supplemento al n. 17 di Metronomie”, Atti del convegno “La sicurezza nella progettazione urbana”.
- Amendola, G., Bari, 2003, *“La città postmoderna”*, Laterza.
- Amendola G., (a cura di), Napoli 2003, *“Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni”*, Liguori Editore.
- Amendola G., (a cura di), Napoli 2003, *“Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana”*, Liguori Editore.
- Amendola G., Firenze 2005, *“Insicurezza e fragilità delle città d’arte”*, in Quaderni fiorentini sulla qualità della vita urbana 1-2005, Angelo Pontecorboli Editore.
- Amendola, G., (a cura di), Napoli 2008, *“Città, Criminalità, Paure. Sessanta parole chiave per capire e affrontare l’insicurezza urbana”*, Liguori Editore.
- Amin A., Thrift N., Bologna 2005, *“Città. Ripensare la dimensione urbana”*, Il Mulino.
- Antillano A., Barcelona 2002, *“Las nuevas políticas de seguridad: El caso de Barcelona”* Revista Catalana de Seguridad pública n. 10, 73-98.
- Archibugi F., Firenze 2003, *“Teoria della pianificazione. Dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica”*, Alinea Editrice.
- Archibugi F., Torino 2002, *“La città ecologica. Urbanistica e sostenibilità”*, Bollati Boringhieri.
- Ascher F., Paris 1995, *“Le logement en questions”*, Edicions L’Aube.
- Ascher F., Napoli 2006, *“I nuovi principi dell’urbanistica”*, Pironti.
- Augè M., Milano 2002, *“Nonluoghi. Introduzione ad una antropologia della surmodernità”*, Elèuthera Editrice.
- Augè M., Milano 2007, *“Tra i confini. Città, luoghi, interazioni”*, Bruno Mondadori Editore.
- Balbo L., Milano 2006, *“In che razza di società vivremo?. L’Europa, i razzismi, il futuro”*, Bruno Mondadori Editore.

- Balbo M.**, (a cura di), Milano 2002, *“La città inclusiva. Argomenti per la città dei pvs”*, Franco Angeli.
- Baldi B.**, Roma 2002, voce *“Politica simbolica”*, in Capano G., Giuliani M., (a cura di) *“Dizionario delle Politiche Pubbliche”*, Carocci Editore.
- Balducci A.**, Milano 2001. *“La partecipazione nel contesto delle nuove politiche urbane”* in D. Bianchi ed E. Zanchini (a cura di) *Ambiente Italia 2001*, Edizioni Ambiente.
- Balducci A.**, Milano 2002. *“Modelli ed effetti organizzativi”* in P.C. Palermo (a cura di), *“Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane”*, pp. 51-64 Franco Angeli ed.
- Balducci A.**, gennaio-aprile 2004. *“La produzione dal basso di beni pubblici urbani”* introduzione alla sezione con lo stesso titolo della rivista *Urbanistica* n. 123.
- Barbagli M.** (a cura di), Bologna 1999, *“L'insicurezza nelle città italiane”*, Il Mulino.
- Barbagli M.** (a cura di), Bologna 2003, *“Rapporto sulla criminalità in Italia”*, Il Mulino.
- Barbagli M.**, (a cura di), Bologna 2004, *“Perché è diminuita la criminalità negli Stati Uniti?”*, Il Mulino.
- Bagnasco A., Le Galès P.**, Napoli 2001, *“Le città nell'Europa contemporanea”*, Liguori editore.
- Battistelli F.**, (a cura di), Milano 2008, *“La fabbrica della sicurezza”*, Franco Angeli.
- Bauman Z.**, Milano 1999, *“La società dell'incertezza”*, Feltrinelli ed.
- Bauman Z.**, Bari 2001, *“Voglia di Comunità”*, Laterza Editore.
- Bauman Z.**, Strà (VE) 2005, *“Globalizzazione e Glocalizzazione”*, Altromondo Editore.
- Bauman Z.**, Milano 2005, *“Fiducia e paura nelle città”*, Bruno Mondadori Editore.
- Bauman Z.**, Bari 2006, *“Modernità Liquida”*, Laterza Editore.
- Bauman Z.**, Gardolo (TN) 2007, *“Homo Consumens”*, Edizioni Centro Studi Erickson.
- Bauman Z.**, Milano 2008, *“La solitudine del cittadino globale”*, Feltrinelli ed.
- Bauman Z.**, Bari 2008, *“Paura Liquida”*, Laterza Editore.
- Beato F.** (a cura di), Napoli 2004, *“La calma insicurezza. La percezione sociale del rischio di criminalità a Roma”*, Liguori Editore.
- Beck U.**, Frankfurt 1986, *Risikogesellschaft*, tr. inglese, *“Risk Society. Towards a New Modernity”* 1994.
- Beck U.**, Roma 1999, *“Che cos'è la globalizzazione. Rischi e prospettive della società planetaria”*, Carocci Editore.
- Beck U.**, Bologna 2000, *“I rischi della libertà”*, Il Mulino.
- Beck U.**, Trieste 2003, *“La società globale del rischio”*, Asterios Editore.
- Beck U.**, Torino 2003, *“Un mondo a rischio”*, Giulio Einaudi Editore.
- Belli A.**, Milano 2004, *“Come valore d'ombra. Urbanistica oltre la ragione”*, Franco Angeli.
- Belli A.**, (a cura di), Milano 2007, *“Non è così facile. Politiche urbane a Napoli a cavallo del secolo”*, Franco Angeli.
- Belluati M.**, Milano 2004, *“L'insicurezza dei quartieri. Media, territorio e percezioni d'insicurezza”*, Franco Angeli Editore.

- Berra M.**, Torino 1995, *"Ripensare la tecnologia"*, Bollati Boringhieri.
- Bifulco L.**, Roma 2005 (a cura di), *"Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti"*, ed. Carocci.
- Body-Gendrot S.**, Napoli 2003, *La paura urbana. Le città francesi al bivio*, in Amendola G. (a cura di), *"Il governo della città sicura. Politiche, esperienze e luoghi comuni"*, Liguori Editore.
- Bohigas O.**, Pamplona 2003, *"Realismo, urbanidad y fracasso"*, Tapa blanda.
- Bonomi A.**, Torino 2002, *"La comunità maledetta. Viaggio nella coscienza di luogo"*, Einaudi.
- Borja J.**, Giugno-Dicembre 2006, *"Rivoluzione e contro-rivoluzione nella città globale - ovvero le aspettative frustrate dalla globalizzazione"*, in *Metronomie* anno XIII, pp. 194-206.
- Borja J.**, Barcelona 2005, *"Urbanisme i ciutadania"*, in "Barcelona metrópolis mediterranea", Institut de Cultura.
- Borja J.**, Barcelona 2005, *"Un futuro urbano con un corazón antiguo"*, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Borja J., Muxí Z.**, Barcelona 2004, *"Urbanismo en el siglo XXI"*, edizioni UPC.
- Borja J., Castells M.**, Madrid 2004, *"Local y global: la gestión de las ciudades en la era informática"*. Alianza Editorial.
- Borja J.**, Madrid 2003, *"La ciudad conquistada"*. Alianza Editorial.
- Bortoletti M.**, Catanzaro 2005, *"Paura, criminalità, insicurezza. Un viaggio nell'Italia alla ricerca della soluzione"*, Rubettino Editore.
- Braccesi C.**, Roma 2003, *"Comuni e regioni verso un'intesa"*, in *Polizia Moderna* n. 3, Edizioni Polizia di Stato.
- Braccesi C.**, Bologna 2004, *"Lo sviluppo delle politiche di sicurezza urbana"*, in R. Selmini (a cura di) *"La sicurezza Urbana"*, Il Mulino.
- Bricocoli M.**, *"Una indagine sulle problematiche di sicurezza urbana e percezione del rischio nel quartiere 37"*, in *Avventura Urbana*.
- Bricocoli M., Romano I.**, Milano 2000, *"Sicurezza urbana e periferie: politiche di integrazione o integrazione delle politiche?"*, *Archivio di Studi Urbani* n. 68, ed. Franco Angeli.
- Bricocoli M., Sclavi M.**, Milano 2000, *"Etnografia della sicurezza urbana. Il ruolo dell'ascolto attivo e della gestione dei conflitti nell'amministrazione del territorio"*, *Archivio di Studi Urbani* n. 68, ed. Franco Angeli.
- Bricocoli M., Cristalli F.**, Milano 2004 (a cura di), *"Sicurezza urbana, prossimità e territorio. Culture e pratiche della Polizia Locale in Lombardia"*, Franco Angeli ed.
- Bricocoli M., De Leonardis O.**, Dicembre 2006, *"Una banlieue vista da vicino"*, in *Animazione Sociale*.
- Bricocoli M., Padovani L.**, *"La fatica di superare la città a due velocità"*, *Animazione Sociale*, Dicembre 2006.
- Bricocoli M.**, Roma 2005, *"Insicurezza, città e politiche in affanno"* in Bifulco L., (a cura di), *"Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti"*, ed. Carocci.
- Busquets J.**, Barcelona 2004, *"Barcelona, la construcció urbanística de una ciudad compacta"*, Ed. del Serbal.
- Calthorpe P., Fulton W.**, *"The Regional City"*, Island Press.

- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P., Firenze 2002, *"I costi collettivi della città dispersa"*, Alinea Editrice.
- Camagni R., Milano 2004, *"Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy"*, in Scienze Regionali, n. 2/2004, pp. 97-112, Franco Angeli.
- Cardia C., Milano 2005, *"La sicurezza dell'ambiente urbano"*, Laboratorio Qualità Urbana e Sicurezza, DiAP – Politecnico di Milano.
- Cardia C., Bologna 2000, *"La sicurezza nella progettazione urbanistica ed edilizia"*, atti Quaderno n. 2 supplemento al n. 17 di Metronomie.
- Carrer F., Cristalli F., Milano 2008, *"Sicurezza e qualità della vita. Il contributo della Polizia locale"*, Franco Angeli.
- Capano G., Giuliani M., (a cura di) *"Dizionario delle Politiche Pubbliche"*, Carocci Editore.
- Cassano F., Bari 2004, *"Homo Civicus. La ragionevole follia dei beni comuni"*, ed. Dedalo.
- Castel R., luglio-dicembre 2003, *"Le insidie dell'esclusione"*, in Assistenza Sociale n. 3-4.
- Castel R., Torino 2004, *"L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?"*, ed. Einaudi.
- Castel R., Avellino 2007, *"La metamorfosi della questione sociale. Una cronaca del salariato"*, Sellino Editore.
- Castells M., Oxford 1989, *"The informational city"*, Blackwell.
- Castells M., Madrid 2001, *"La conexión perversa: la economía criminal global"*, in "La era de la información. Vol. 3: Fin de milenio", Alianza Editorial.
- Castells M., Milano 2002, *"La nascita della società in rete"*, Università Bocconi Editore.
- Cavalletti A., Milano 2005, *"La città biopolitica. Mitologie della sicurezza"*, Bruno Mondatori.
- Cazzola F., Coluccia A., Ruggeri F., Milano 2004, *"La sicurezza come sfida sociale"*, Franco Angeli Editore.
- CENSIS, Roma 2006, *"Sicurezza e cittadinanza"*, in XL Rapporto sulla situazione sociale del paese, Edizioni Censis.
- CENSIS, Roma 2007, *"Sicurezza e cittadinanza"*, in XLI Rapporto sulla situazione sociale del paese, Edizioni Censis.
- Chiesi L., Bologna 2004, *"Le inciviltà: degrado urbano e insicurezza"*, in "La sicurezza urbana" (a cura di) R. Salmini, Il Mulino.
- Chiesi L., Firenze, 2005, *"Quando i cittadini hanno paura lo stesso"*, in "Quaderni Fiorentini sulla qualità urbana n. 1 – La sicurezza", Angelo Pontecorboli Editore.
- Clarke R.V., 1983, *"Situational Crime Prevention. Its Theoretical Basis and Pratical Scope"*, in "Crime and Justice".
- Clarke R.V., Albany 1997, *"Situational Crime Prevention: Successful Case Studies"*, 2nd Edition, Harrow & Heston.
- Coleman A., London 1985, *"Utopia on trial: vision and reality in planned housing"*, Hilary Shipman.
- Cornelli R., Bologna 2003, *"Le forze di polizia: situazione attuale e prospettive di riforma"*, in Barbagli M. (a cura di), *"Rapporto sulla criminalità in Italia"*, Il Mulino.



- Cornelli R., gennaio-marzo 2004, *“Cos’è la paura della criminalità e quanto è diffusa”*, in *“Inchiesta”*, Anno 34, n. 143.
- Cornelli R., Roma 2007, *“Insicurezza e criminalità”*, Aracne Editore.
- Costa P., Firenze 2005, *“La sicurezza sulla carta”*, in Quaderni fiorentini sulla qualità della vita urbana 1-2005, Angelo Pontecorboli Editore.
- Courbet J., Barcelona 2003, *“Una seguridad ilusoria”*, *Working Papers*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona, n. 214.
- Courbet J., Barcelona 2005, *“Seguridad Sostenible”*, IIG-Instituto Internacional de Gobernabilidad, [www.iigov.org/seguridad/](http://www.iigov.org/seguridad/)
- Courbet J., Barcelona 2005, *Inseguridad ciudadana: víctimas y chivos expiatorios*, in Seguridad Sostenible Edición 32, IIG-Instituto Internacional de Gobernabilidad, [www.iigov.org/seguridad/](http://www.iigov.org/seguridad/)
- Crosta P. L., 2000, *“Società e Territorio, al plurale. Lo “spazio pubblico” - quale bene pubblico – come esito eventuale dell’interazione sociale”*, in *Pratiche e Culture dell’Economia e del Territorio* n. 1.
- Crosta P. L., Milano 1998, *“Politiche. Quale conoscenza per l’azione territoriale”*, Franco Angeli.
- Dal Lago A., Milano 1999, *“Non-persone: l’esclusione dei migranti in una società globale”*, Feltrinelli.
- Dal Lago A., 2000, *“Esistenza e incolumità, Una nota sulle recenti opere di Zygmunt Bauman”*, in *“Rassegna italiana di sociologia”*.
- Dal Lago A., Milano 2001, *“Giovani, stranieri e criminali”*, Manifesto Libri.
- Davis M., Milano 1993, *“La città di quarzo. Indagine sul futuro a Los Angeles”*, Manifesto Libri.
- Davis M., Roma 1994, *“Agonia di Los Angeles”*, Datanew.
- Davis M., Milano 1999, *“Geografie della paura”*, Feltrinelli ed.
- Davis M., Milano 2006, *“Città morte. Storie di inferno metropolitano”*, Feltrinelli ed.
- Davis M., Milano 2006, *“Il pianeta degli slum”*, Feltrinelli ed.
- De Giorgi A., Roma 2000, *“Zero Tolleranza. Strategie e pratiche della società del controllo”*, DeriveApprodi.
- De Giorgi A., Soveria Mannelli (CZ) 2005, *“Traiettorie del controllo. Riflessioni sull’economia politica della pena”*, Rubbettino Editore.
- De Giorgi A., Roma 2005, *“Panico e stigma. Note sulla costruzione sociale della devianza”* in K. T. Erikson, *“Streghe, eretici e criminali. Devianza e controllo sociale nel XVII secolo”*, Carocci.
- De Leonardis O., Milano 1998, in Bifulco L. (a cura di), *“L’innovazione difficile. Studi sul cambiamento organizzativo nella pubblica amministrazione”*, Franco Angeli.
- Delgado, M., Barcelona 1999, *“El animal público”*, Anagrama.
- Delgado, M., Donosita, Gakoa 2003, *“¿Quién puede ser “inmigrante” en la ciudad?”*, in Delgado, M., Martucelli, D. y otros, 2003; *“Exclusión social y diversidad cultural”*, pp. 9-24.
- Dematteis G., Ferlino F. (a cura di), Torino 2003, *“Il mondo ed i luoghi: geografie della identità e del cambiamento”*, Ires Piemonte.
- De Maillard J., Napoli 2002, *“I contratti locali di sicurezza: una rottura nella gestione locale della sicurezza urbana in Francia”*, in *“Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa”*, n. 1-2-3.

- Dewey J., Firenze, 1961, *"Intelligenza creativa"*, La Nuova Italia.
- Donolo C., Milano 2003, *"Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale"*, in Battistelli L. (a cura di), *"La P:A: tra innovazione e retorica"*, Franco Angeli.
- Donzelot J., 2006, *"Ville, violence e dependance sociale: l'implexion neoliberale des politiques urbaine, sociale e de securité"*, seminario La Hollande, PUCA – INHES – Ministère de la recherche.
- Douglas M., Milano 1991, *"Come percepiamo il pericolo. Antropologia del rischio"*, Feltrinelli.
- Douglas M., Bologna 1998, *"Purezza e pericolo"*, Il Mulino.
- Duany A., New York 2000, *"Suburban Nation: The Rise of Sprawl and the Decline of the American Dream"*, North Point Press.
- Evans D., Fletcher M., 2002, *"Fear of crime: testing alternative hypothesis"*, in *"Applied Geography"* n. 20, Elsevier.
- Fiasco M., Milano 2001 *"La sicurezza Urbana. Modelli di prevenzione e gestione. Protocolli e contratti. Servizi dell'ente locale e forze di polizia"*, Il sole 24 ore.
- Foucault M., Torino 1993, *"Sorvegliare e punire. Nascita della prigione"* (1975), tr. it. di A. Tarchetti, Einaudi.
- Foucault M., Milano 1998, *"Bisogna difendere la società"*, Feltrinelli.
- Garland D., Firenze 2004, *"La cultura del controllo"*, Il Saggiatore.
- Gasparini A., Roma 2000, *"La sociologia degli spazi"*, ed. Carocci.
- Gazzola A., Genova 2000, *"Sociologia dello spazio urbano"*, in *Sociologia della città presente* (a cura di), COEDITAL.
- Gianformaggio L., Torino 1995, *"Filosofia e critica del diritto"*, Giappichelli.
- Giddens A., Stanford 1990, *The Consequences of Modernity*, UP; tr. it. Bologna 1994, *"Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo"*, Il Mulino.
- Graham S., Marvin S., New York, 2001, *"Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition"*, Routledge.
- Goldstein H., 2003, *"On further developing problem-oriented policing: the most critical need, the major impediments, and a proposal"*, in *Crime Prevention Studies*, vol. 15.
- Guala, C., (a cura di), Roma 2002, *"Olimpiadi e Grandi Eventi"*, Carocci.
- Habermans J., Roma 1998, *"La nuova oscurità. Crisi dello Stato sociale ed esaurimento delle utopie"*, Edizioni Lavoro.
- Habermans J., Bari 2007, *"L'Occidente diviso"*, Laterza Editore.
- Habermans J., Bari 2007, *"La condizione intersoggettiva"*, Laterza Editore.
- Harvey D., Milano 1993, *"La crisi della modernità"*, Il Saggiatore.
- Häusserman H., Haila A., Oxford 2005, *"The European City: A Conceptual Framework and Normative Project"*, in Kazepov Y., *"Cities of Europe: changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion"*, Blackwell eds.
- Hughues G., Bologna 2004, *"Il realismo criminologo di sinistra"*, in R. Selmini (a cura di) *"La sicurezza Urbana"*, Il Mulino.
- Indovina F., Milano 2000, *"Una città sicura? Come"*, Archivio di Studi Urbani n. 68, ed. Franco Angeli.
- Jacobs J., Torino 2000, *"Vita e morte delle grandi città"*, Saggio sulle metropoli americane, Giulio Einaudi Editore.

- Johnston L., Harlow 2000, *"Policing Britain: Risk, Security and Governance"*, Longman.
- Keith M., Cross M., London 1993, *"Racism and the postmodern city"*, in Cross, Malcolm, *"Racism, the City and the State"*, Routledge, Keith Micheal Eds.
- Kelling G., Coles C., New York 1997, *"Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities"*, Thochestone edition.
- Lagrange H., Paris 2003, *"Parcours de l'insécurité"*, Seuil Editeur.
- Lahosa J. M., Molina P., Barcelona 2004, *"La Seguretat, un compromís de da Ciutat"*. Model Barcelona, Quadern de Gestió, Ajuntament de Barcelona.
- Laino G., Milano 2001, *"Condizione per l'efficacia dei programmi di riqualificazione nell'ottica dello sviluppo locale"*, in Archivio di studi urbani e regionali, n. 70.
- Lanzani A., Moroni S., Roma 2006, *"Città e azione pubblica"*, Ed. Carocci.
- Lanzara G.F., Bologna 1993, *"Capacità negativa"*, Il Mulino.
- Lea J., London 2002, *"Crime & Modernity"*, Sage Publications.
- Lea J., Reggio Emilia 1999, *"Dall'integrazione all'esclusione: lo sviluppo delle politiche di prevenzione della criminalità nel Regno Unito"*, in Polis n.1.
- Lefebvre H., Padova 1976, *"Il Diritto alla città"*, Marsilio Editore.
- Levy R., Mucchielli L., Zauberman R., Paris 2006, *"Crime et securité: un demi-siecle de bouleversements"*, L'Harmattan ed.
- Lores, M., Firenze 2006, *"Los observatorios de la seguridad en los municipios y las politacas de seguridad"*, 2° Seminario Transnazionale RED 14-URBAL.
- Lynch K., Milano 2004, *"L'immagine della città"*, Marsilio.
- Lynch K., Milano 1990, *"Progettare la città. La qualità della forma urbana"*, ETAS.
- Magnaghi A., London 2005, *"The Urban Village: A Charter for Democracy and Local Self-sustainable Development"*, Zed Books.
- Magnaghi A., Torino 2000, *"Il progetto locale"*, Bollati Boringhieri.
- Maneri M., 1999, *"Il panico morale come dispositivo di trasformazione dell'insicurezza"* in Rassegna Italiana di Sociologia, n.1.
- Martinelli G., Bari 1993, *"La costruzione del rischio"*, Laterza ed.
- Martinotti, G., (a cura di), Padova 1998, *"Città e analisi sociologica"*, Marsilio.
- Martinotti G., Bologna 1993, *"Metropoli. La nuova morfologia sociale della città"*, Il Mulino.
- Mazza A., Firenze 2008, *"La sicurezza partecipata: il "modello Barcellona"*, atti del VII Convegno della Rete Interdottorato in Pianificazione Urbana e Territoriale, Alinea Edizioni pp. 403-413.
- Mazza L., Roma 2005, Appunti per la lezione, in: Maria Chiara Tosi (a cura di), *"Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica?"*, pp. 167-186, ed. Meltemi.
- Mazzocchi G., A. Villani (a cura di), Milano 2004, *"Sulla città oggi 6. La periferia urbana. Ambiente, cultura, sicurezza"*, Franco Angeli, pp. 137-150.
- Mela A., Firenze 2005, *"Il progetto sicurezza"*, in Quaderni fiorentini sulla qualità della vita urbana 1-2005, Angelo Pontecorboli Editore.
- Mela A., Napoli 2003, *"Le paure e gli spazi urbani"*, Amandola G., (a cura di), Napoli 2003, *"Paure in città. Strategie ed illusioni delle politiche per la sicurezza urbana"*. Liguori Editore.

- Mela A. (a cura di), Napoli 2003, *“La città ansiogena. Le cronache ed i luoghi dell'insicurezza urbana a Torino”*, Liguori Editore.
- Mela, A., Belloni, M., Davico L., Roma, 2000, *“Sociologia e progettazione del territorio”*, Carocci.
- Mela A., Roma 1996, *“Sociologia delle città”*, Carocci Editore.
- May N, Veltz, P., Landrieu, J., Spector, T. (a cura di), Paris 1998, *“La ville éclatée”*, Editions de l'Aube.
- Mello P., Torino 2002, *“Metamorfosi dello spazio”*. Bollati Boringhieri.
- Melossi D., Roma 2002, *“Politiche pubbliche e politiche criminali: tracce per un'analisi socio-politica”*, in “Dei Delitti e delle Pene”, monografia di “Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa” n. 1-2-3.
- Melossi D., Roma 2006, *“Paura, lotta di classe, crimine: quale “realismo”?”*, in Studi sulla questione criminale 2006, ed. Carocci.
- Milanesi E., Naldi A. (a cura di), Milano 2001, *“Insicurezza e sicurezza urbana. Cantando sotto la pioggia”*, Franco Angeli.
- Migliorini L., Venini L., Roma 2001, *“Città e legami sociali”*. Carocci.
- Ministero degli Interni, Roma 2006, *“Lo stato della Sicurezza in Italia 2005”*, Report del Ministero degli Interni.
- Morandi M., Firenze 2005, *“Sostenibilità sociale e senso di insicurezza nella città contemporanea”*, in Quaderni fiorentini sulla qualità della vita urbana 1-2005, Angelo Pontecorboli Editore.
- Mosconi G. A., Roma 2006, *“La prevenzione della devianza. Ipotesi teoriche e questioni di metodo”*, in Studi sulla questione criminale 2006, ed. Carocci.
- Mumford L., Torino 1999, *“La cultura della città”*, nuova ed. a cura di M. Rosso e P. Scrivano, Edizioni di Comunità.
- Muñoz F., Barcellona 2004, *“Urbanalization: common landscapes, global plazas”*, Gustavo Gili.
- Muxí Z., Barcelona 2004, *“La arquitectura de la ciudad global”*, Gustavo Gili.
- National Crime Prevention Council, Washington D.C. 1997, *“Designing Safe Communities, Crime Prevention through Environment Design Handbook”*.
- Nelken D., Roma 2002, *“I confini mutevoli della criminalità”*, in “Dei Delitti e delle Pene”, monografia di “Governare la sicurezza: attori, politiche e istituzioni in Europa” n. 1-2-3.
- Newman O., Milano 1972, *“Defensible space”*, Mc Millan.
- Nobili G., Bologna 2004, *“Bologna: trasformazione dei fenomeni e delle politiche”*, in “Quaderni di città sicure”, X rapporto annuale, pp. 279-338.
- Nuvolati G., Bologna 2002, *“Popolazioni in movimento, città in trasformazione”*, Il Mulino.
- Paba G., Milano 2003, *“Movimenti Urbani. Politiche di costruzione sociale della città”*, ed. Franco Angeli.
- Palidda S., Milano 2000, *“Polizia postmoderna. Etnografia del nuovo controllo sociale”*, Feltrinelli.
- Paolucci G., Firenze 2005, *“Fare affari con la sicurezza”*, in Quaderni fiorentini sulla qualità della vita urbana 1-2005, Angelo Pontecorboli Editore.
- Park R.E., Burgess E.W., McKenzie R.D., Torino, 1999, *“La città”*, Edizioni di Comunità.

- Pavarini M., Bologna 2004, *“Conflitti nell'uso dello spazio pubblico: zona universitaria e Pratello qualche proposta per governare la problematicità”*, Comune di Bologna.
- Pavarini M., Bologna 2005, *“Il Governo del bene pubblico della sicurezza: analisi di fattibilità”*, Rapporto di sintesi.
- Pavarini M., (Giugno-Dicembre 2006), *“La costruzione sociale della sicurezza a Bologna”*, Metronomie, anno XIII.
- Pavarini M. (a cura di), Roma 2006, *“L'amministrazione locale della paura”*, Carocci Ed.
- Pavia R., Roma 2005, *“Le paure dell'urbanistica”*, Meltemi Editore.
- Pellizzoni L. (a cura di), Roma 2005, *“La deliberazione pubblica”*, Meltemi Editore
- Perera S., Roma 2006, *“Il genere del panico da confine. Le donne nei circuiti della sicurezza, dello Stato, della globalizzazione e del nuovo (e vecchio) impero”*, in Studi sulla questione criminale 2006, ed. Carocci.
- Petrillo Agostino, Bari 2000, *“La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo”*, Dedalo.
- Petrillo Agostino, Roma 2007, *“Villaggi, città, megalopoli”*, Ed. Carocci.
- Petrillo Antonello, Avellino 2003, *“La città delle paure: per un'archeologia delle insicurezze urbane”*, Sellino Editore.
- Pini D. (a cura di), Firenze 2003, *“La riqualificazione come strumento per la promozione della sicurezza urbana”*, Alinea Ed.
- Pitch T., Ventimiglia C., Milano 2001, *“Che genere di sicurezza. Donne e uomini in città”*, ed. Franco Angeli.
- Pitch T., Milano 1989, *“Responsabilità limitate. Attori, conflitti, giustizia penale”*, Feltrinelli.
- Pitch T., Bologna 1998, *“Differenza di genere e politiche di sicurezza nelle città europee”*, in “Quaderni delle città sicure” n. 4, Regione Emilia Romagna.
- Pitch T., Roma 2005, *“Politiche di sicurezza e trasformazioni del controllo sociale”*, in Bifulco L. (a cura di), *“Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti”*, ed. Carocci.
- Pitch T., Roma 2006, *“Prevenire e punire”*, in Studi sulla questione criminale 2006, ed. Carocci.
- Pitch T., Roma 2008, *“La società della prevenzione”*, ed. Carocci.
- Rebughini P., Milano 2002, *“Violenza e spazio urbano. Rappresentazioni e significati della violenza nella città contemporanea”*, Guerini e Associati.
- Recasens Brunet A., Barcelona 2007, *“La seguridad y sus politacas”*, Atelier de Libros Juridicos.
- Recasens Brunet A., (a cura di), Barcelona 2007, *“Violencia entre jovenes en espacios de ocio nocturno. Un estudio comparativo europeo”*, Atelier de Libros Juridicos.
- Robert P., Barcelona 2003, *“El ciudadano, el delito y el Estado”*, Atelier de Libros Juridicos.
- Roché S., 1988, *“Insécurité, sentiment d'insécurité et recomposition du social: deux fins de siècle”*, in “Revue internationale d'action communautaire” n. 19.
- Rodriguez J.A., *“La seguridad publica y las politicas de ordenacion del territorio y urbanismo”*, in “Revista de Documentacion” n. 14.
- Ruggiero V., Bari 2006, *“La violenza politica”*, Laterza Edizioni.
- Sallez A., Paris 1993, *“Les Villes, lieux D' Europe”*, Editions De L'Aube.

- Sampson R.J., Raudenbush S.W., 1999, "Systematic Social Observation of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighborhoods", in "American Journal of Sociology".
- Sampson, R.J., Morenoff J., Princeton University Press, N.J 2006, "Durable Inequality: Spatial Dynamics, Social Processes, and the Persistence of Poverty in Chicago Neighborhoods", in "Poverty Traps", Samuel Bowles, Steve Durlauf, and Karla Hoff Editors.
- Sassen S., Bologna 2003, "Le città nell'economia globale", Il Mulino.
- Scandurra E., Cellamare C., Bottaro P., Roma 2001, "Labirinti della città contemporanea". Meltemi Editore.
- Secchi B., "La lezione urbanistica di Amsterdam", in "Urbanistica", n. 85.
- Secchi B., Bari 2000, "Prima lezione di urbanistica", Laterza ed.
- Selmini R., Bologna 2003, "Le politiche di sicurezza in Italia. Origini, sviluppo e prospettive", in Barbagli M. (a cura di), "Rapporto sulla criminalità in Italia", Il Mulino.
- Selmini R., (a cura di), Bologna 2004, "La Sicurezza Urbana", Il Mulino.
- Selmini R., Braccesi C., Bologna 2006, "Sicurezza Urbana e ruolo della Polizia Locale", Maggioli Editore.
- Sen A., Bari 2008, "Identità e Violenza", Laterza.
- Sennett R., Milano 1992, "La coscienza dell'occhio. Progetto e vita sociale nelle città", Feltrinelli Editore.
- Sennett R., Milano 1999, "Usi del disordine. Identità personale e vita nella metropoli", Costa & Nolan.
- Sennett R., Milano 2000, "L' uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale", Feltrinelli.
- Sennett R., Bologna 2004, "Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali", Il Mulino.
- Sennett R., Milano 2006, "Il declino dello spazio pubblico", Mondadori.
- Serrano Gomez A., Madrid 2006, "Tendencias de la criminalidad y percepcion social de la inseguridad ciudadana en España y la Union Europea", Edisofer S.L.
- Servizio Promozione e sviluppo delle politiche per la sicurezza e della Polizia Locale (a cura di), Bologna 2006, Quaderni di Città Sicure n.31, "Politiche e problemi della sicurezza in Emilia-Romagna. Undicesimo Rapporto annuale 2005", Regione Emilia-Romagna.
- Settore Pianificazione Territoriale della Provincia di Bologna, "La sicurezza nella progettazione urbana", Atti del Convegno, Quaderno n. 2 supplemento al n. 17 di Metronomie a.VII Marzo 2000.
- Simmel G., 1999, "Il conflitto della civiltà moderna", SE.
- Torrente D., Madrid 2003, "Cultura de la Seguridad Ciudadana en España", in Opiniones y Actitudes n. 44, Centro de Investigaciones Sociologica.
- Torrente D., Madrid 2003, "Desviacion y delito", Alianza Editorial.
- Tosi A., Bologna 1994, "Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa", Il Mulino.
- Tosi A., Bologna 2004, "Case, Quartieri, Abitanti, Politiche", Libreria Clup.
- UN-HABITAT, London 2007, "Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007", Earthscan.

- Van Dijk T.A., Soveria Mannelli (CZ) 1994, *“Il discorso razzista: la riproduzione del pregiudizio nei discorsi quotidiani”*, Rubettino.
- Vianello F., Roma 2006, *“Ai margini della città”*, Ed. Carocci.
- Vicari Haddok S., Bologna 2004, *“La città contemporanea”*, Il Mulino.
- Virilio P., Napoli 1992, *“Estetica della sparizione”*, Liguori Editore.
- Wacquant L., Milano 2000, *“Parola d’ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale”*, Feltrinelli.
- Wacquant L., Roma 2002, *“Simbiosi mortale. Neoliberalismo e politica penale”*, edizioni DeriveApprodi.
- Wacquant L., Roma 2006, *“Punire i poveri. Il nuovo governo dell’insicurezza sociale”*, edizioni DeriveApprodi.
- Williams F. P., McShane M. D., Bologna 2002, *“Devianza e criminalità”*, Il Mulino.
- Wilson J.Q., Kelling G.L., New York 1982, *“Broken Windows. The Police and Neighborhood Safety”*, in “The Atlantic Monthly”.
- Walkowitz, J., Bari 1992, *“Jack lo squartatore e i miti della violenza maschile”*, in Corbin, A., *“La violenza sessuale nella storia”*, Laterza.
- Zajczyk F., Milano 2005, *“Milano. Quartieri periferici tra incertezza e trasformazione”*, Mondadori.
- Zani B. (a cura di), Bologna 2003, *“Sentirsi in/sicuri in città”*, Il Mulino.